

N° 433

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 avril 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) relatif au « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage »,

Par M. Cyril PELLEVAL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Claude Bérit-Débat, Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Pascale Bories, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marta de Cidrac, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES 15 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	9
I. LA GESTION DES LOUPS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS : UN MALAISE GRANDISSANT	11
A. UNE CROISSANCE RÉGULIÈRE ET PEU LISIBLE DE LA POPULATION LUPINE QUI A DES EFFETS CONTRADICTOIRES POUR LES TERRITOIRES	11
1. <i>La difficulté d'estimer le nombre de loups</i>	11
2. <i>Les conséquences du retour du loup</i>	14
B. DES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DES IMPÉRATIFS DIFFICILEMENT CONCILIALES	16
1. <i>Le loup : une espèce protégée à l'échelle européenne et nationale</i>	16
2. <i>Les dérogations prévues à la protection du loup</i>	17
3. <i>Les aides à la protection des troupeaux et le dédommagement des attaques de loups</i>	19
4. <i>L'agropastoralisme : un modèle économique et culturel</i>	20
a) <i>Une activité irremplaçable</i>	20
b) <i>Une activité fragile</i>	22
5. <i>Le tourisme : une activité essentielle pour les zones de montagne mais menacée</i>	23
C. LE PLAN LOUP 2018-2023 : UNE RÉPONSE PARTIELLE AUX CONSÉQUENCES NÉGATIVES DE LA PRÉSENCE DES LOUPS	23
1. <i>Principe des plans loup</i>	23
2. <i>Le « plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage »</i>	24
3. <i>Les points d'attention</i>	29
II. POUR UNE APPROCHE LUCIDE ET RÉNOVÉE DE LA BIODIVERSITÉ : RÉGULER AUTREMENT LA PRÉSENCE DES LOUPS EN FRANCE	30
A. REVALORISER LE PASTORALISME ET MIEUX INTÉGRER LA CONTRIBUTION DES HOMMES À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	30
B. ÉLARGIR ET AFFINER NOTRE VISION DU SUJET	31
1. <i>Abandonner une pensée urbaine de la ruralité</i>	31
2. <i>La question du bien-être animal</i>	31
3. <i>La question des hybrides</i>	32
4. <i>La nécessité de considérer la conservation du loup à l'échelle européenne</i>	34
C. CONCEVOIR DE NOUVEAUX OUTILS DE GESTION DES LOUPS	37
1. <i>Revoir la protection des troupeaux</i>	37
2. <i>Enrichir les connaissances scientifiques pour mieux gérer les loups</i>	40
a) <i>L'éthologie du loup : un animal adaptatif et endurant</i>	40
b) <i>L'efficacité des tirs de prélèvement et les mesures alternatives aux tirs létaux</i>	41
III. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	43

TRAVAUX EN COMMISSION	45
I. EXAMEN EN COMMISSION	45
II. AUDITION DE M. STÉPHANE BOUILLON, PRÉFET DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, COORDONNATEUR DU « PLAN NATIONAL D' ACTIONS 2018-2023 SUR LE LOUP ET LES ACTIVITÉS D'ÉLEVAGE ».....	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

LES 15 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Proposition n° 1 : renforcer la fiabilité des données sur le nombre de loups, de meutes et leur répartition géographique en consolidant l'ensemble des informations (Office national de la chasse et de la faune sauvage, associations de protection de l'environnement et éleveurs) au sein d'un document trimestriel du groupe national loup.

Il est impératif de disposer de données fiables sur le nombre de loups et les espaces où ils sont présents pour favoriser l'émergence d'un débat objectif et adapter au mieux les interventions sur la population lupine. Le suivi des naissances présente un enjeu important, car celles-ci font fortement varier les chiffres en cours d'année. Une instruction du ministre à l'ONCFS serait nécessaire.

Proposition n° 2 : améliorer la transmission de l'information de l'ONCFS et des services de l'État aux élus locaux.

Les élus locaux sont les premiers interlocuteurs des citoyens et des éleveurs. Ils doivent, à ce titre, disposer d'une information complète et de qualité sur la présence des loups sur leurs territoires et les actes de prédation afin de gérer au mieux les situations locales et d'anticiper les mesures à prendre. Une disposition du code de l'environnement pourrait ainsi prévoir l'information systématique obligatoire des élus territorialement concernés, dès lors que les services de l'État ont connaissance de la présence de loups.

Proposition n° 3 : identifier les zones de présence et de répartition naturelle des loups et endiguer la progression du front de colonisation, en prévoyant une évolution du dispositif des zones de protection renforcée (ZPR).

Il s'agit de tirer le juste parti de la présence du loup en France et de s'approcher au maximum d'une situation « 0 attaque ». La modernisation, au niveau législatif, du dispositif des ZPR pourrait prévoir l'exclusion des loups de certains espaces et l'absence de prise en compte, par le plafond national, des prélèvements réalisés dans ces zones.

Proposition n° 4 : reconnaître aux éleveurs un droit de légitime défense pour protéger leurs troupeaux en situation d'attaque.

La procédure de gradation des tirs ne permet pas toujours de répondre à l'urgence, ce qui aboutit à des situations locales parfois ubuesques. Il convient désormais de consacrer ce droit de défense pour les éleveurs.

Proposition n ° 5 : refondre le système d'indemnisation des éleveurs à un niveau législatif en y intégrant l'indemnisation des chiens de protection, pour assurer la rapidité des paiements ainsi que la juste reconnaissance des préjudices subis.

La procédure d'indemnisation, actuellement fixée par circulaire, ne répond pas à l'exigence de garantie des droits des éleveurs. Elle peut même induire des ruptures d'égalité entre petits et grands élevages. Il est donc nécessaire de concevoir une procédure formalisée à un niveau législatif, qui précise l'accès de l'éleveur au dossier complet d'indemnisation, la recherche contradictoire d'indices génétiques, la transmission d'informations aux maires et la mention des notions de préjudices matériels et moraux. La prise en charge de l'équarrissage est également souhaitable. L'indemnisation des chiens de protection permettrait, en outre, de répondre à un angle mort actuel et apparaît justifiée compte tenu de leur coût d'acquisition élevé et des efforts importants que requiert leur éducation.

Proposition n° 6 : revoir la gouvernance du plan loup, la situation actuelle n'étant pas satisfaisante pour les parties prenantes car pâtissant tantôt d'un excès de politique, tantôt d'une insuffisante clarté dans l'impulsion politique qui préside à la gestion des loups.

La commission souhaite attirer l'attention du ministre sur la nécessité d'une gouvernance apaisée de la gestion des loups à l'échelle nationale. Le manque d'informations dont font état plusieurs personnes entendues par votre rapporteur et le groupe d'études « Montagne » est inquiétant. Si la difficulté de trouver une position d'équilibre entre les ministres chargés de l'environnement et chargés de l'agriculture est avérée, le Groupe national loup gagnerait néanmoins à voir sa gouvernance clarifiée.

Proposition n° 7 : envoyer un signal politique fort sur le soutien au pastoralisme, en inscrivant de nouveaux principes au sein du code de l'environnement et en créant de nouveaux outils de valorisation des espaces pastoraux.

L'abandon du modèle pastoral serait une erreur à la fois sociale, économique et culturelle. Les pouvoirs publics ne s'interrogent pas suffisamment sur le bilan des atteintes portées aux systèmes agropastoraux par la politique publique de protection du loup. En assurant un aménagement durable, productif et dynamique du territoire, le pastoralisme participe de la solidarité intergénérationnelle et écologique. La protection du loup ne peut faire l'économie de la garantie d'un environnement vivant et vivable pour les éleveurs et les populations.

Proposition n° 8 : renforcer la prise en compte des souffrances des animaux de troupeaux dans le code de l'environnement.

L'argument consistant à considérer la prédation de troupeaux d'animaux domestiques comme s'inscrivant dans un cycle naturel d'alimentation est problématique. S'il est nécessaire et positif que le loup agisse comme un grand prédateur vis-à-vis de populations d'animaux sauvages (cervidés, ongulés) parfois envahissantes et participe à leur régulation naturelle, la prédation d'animaux domestiques, destinés à l'alimentation humaine et dont les conditions même de vie et de production les rendent vulnérables, ne peut en aucun cas être considérée comme comparable. La préoccupation concernant le bien-être des animaux domestiques est aujourd'hui insuffisamment prise en compte.

Proposition n° 9 : s'appuyer sur des éléments scientifiques pour définir juridiquement ce qu'est un loup.

L'élaboration d'une définition juridique du loup est une action délicate mais permettrait de régler un certain nombre d'enjeux associés à l'acceptabilité sociale des attaques. La protection induite dont bénéficie des espèces hybrides, entre chien et loup, est une source de colère pour les éleveurs. En revanche, il conviendra de veiller à ce que les pertes occasionnées par ces animaux hybrides soient indemnisées.

Proposition n° 10 : soutenir le Gouvernement dans une démarche visant à adapter le cadre juridique international et européen de gestion des loups.

Compte tenu de l'état de conservation du loup à l'heure actuelle en France, il peut être raisonnablement envisagé d'adapter la protection juridique dont il fait l'objet.

Proposition n° 11 : améliorer la gestion intra-européenne des populations de loup, avec un pilotage politique pour anticiper les mouvements de population et connaître avec précision l'état de conservation du loup.

Considérant les corridors de circulation des populations lupines et l'enjeu de la viabilité génétique à l'échelle européenne, une action plus étroite, en lien avec la Convention Alpine ou sous la forme d'actions bilatérales doit être recherchée.

Proposition n° 12 : revenir sur le choix de conditionnement des indemnisations à la mise en place de mesures de protection et reconnaître clairement la notion de troupeau non protégeable.

Cette mesure fait peser un soupçon sur les éleveurs et témoigne d'une volonté de désengagement de l'État puisque, à terme, le plan loup fixe comme objectif de développer la procédure déclarative des constats de dommages. Or, les éleveurs méritent l'attention de l'État face aux loups et un appui technique pour s'adapter aux comportements changeants des loups.

Proposition n° 13 : revoir l'utilisation des chiens de protection, améliorer la formation et l'information de toutes les parties en contact avec eux, prévoir les pouvoirs de chaque autorité (maire, représentant de l'État) pour la gestion des problèmes de sécurité publique afférents.

Les chiens de protection permettent d'assurer une défense efficace des troupeaux à condition de prendre plusieurs précautions et de bien mesurer les conséquences de leur présence dans des espaces accessibles à des promeneurs et touristes qui n'en sont pas forcément conscients. Au cours des auditions, plusieurs points ont été relevés comme le manque d'efficacité de certains chiens et leur dangerosité potentielle. Il conviendrait donc d'organiser des formations subventionnées à destination du monde pastoral (conseils pratiques sur l'éducation des chiens), des élus (législation et capacités d'intervention) et de prévoir une structuration de la filière d'élevage française (labels, évaluations comportementales). Un vétérinaire référent pourrait être nommé pour chaque département.

Proposition n° 14 : réinvestir le terrain aux côtés des éleveurs pour observer les comportements des loups et définir ce qu'est un « état favorable de conservation » du loup.

La directive « Habitat » laisse une marge de manœuvre certaine aux États pour adapter la gestion des loups. Il convient donc, plus que jamais, de se rapprocher du terrain pour observer les comportements des loups, son état de conservation et de développement pour s'adapter. La création de brigades loups régionales par massif est également nécessaire.

Proposition n° 15 : développer les mesures alternatives aux tirs de prélèvement pour réapprendre aux loups à se méfier et à se tenir à l'écart des hommes.

Les pouvoirs publics ne peuvent plus faire l'économie de concevoir et d'appliquer d'autres méthodes d'intervention et de gestion sur la population des loups. Il convient dès lors de développer le piégeage, pour poser des puces ou des colliers aux loups, de renforcer l'observation des comportements de l'animal et d'adapter les équipements à cet objectif (fusil à gros sel ou autres types de projectiles aux objectifs pédagogiques, pièges adaptés). La création des brigades loups par massif permettra de construire ces solutions.

Mesdames, Messieurs,

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a confié à votre rapporteur la mission d'établir un rapport d'information relatif à la gestion des loups sur le territoire français, dans le contexte de la publication du « plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » le 19 février dernier.

Établi sur la base de nombreuses auditions et contributions écrites, ce rapport vise à susciter une prise de conscience de la **désespérance du monde pastoral**, sans remettre en cause la présence du loup, espèce protégée dans notre pays.

Depuis plus de dix ans, les territoires confrontés au retour du loup subissent une augmentation continue des actes de prédation. Initialement circonscrite aux régions alpines, la colonisation lupine s'étend désormais vers l'Ouest et s'impose comme un phénomène commun à de nombreux territoires comme les Pyrénées, l'Aveyron, l'Hérault, l'Aude, la Lozère, le Puy de Dôme, le Jura et les Vosges.

Cette extension du front de colonisation remet en cause l'équilibre fragile entre les activités humaines et la protection dont fait l'objet le loup au titre de la biodiversité. L'arrivée d'une nouvelle population de loups, en provenance d'Europe du Nord, au Luxembourg et en Belgique constitue également une nouvelle source d'inquiétudes pour des territoires du Nord de la France jusque-là épargnés.

Face à cette nouvelle donne, les mesures déployées par l'État, qu'il s'agisse de la protection des troupeaux, du financement d'études scientifiques sur le loup ou de la mise en œuvre de tirs de prélèvement par dérogation à la réglementation, apparaissent insuffisantes pour garantir le maintien des activités économiques liées à l'élevage et, plus largement, le développement futur de territoires aux traditions sociales et culturelles ancestrales. En outre, de **nouvelles difficultés** apparaissent, telles que l'hybridation des populations lupines, la mise en danger de la viabilité économique des élevages avec les mesures de protection ou la gestion des chiens de protection. **Un cercle vicieux de dépenses, de souffrances et d'incompréhensions a été enclenché et nous devons aujourd'hui en sortir.**

Piloté par le ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire et le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation, **le nouveau « plan loup » comporte des avancées indéniables pour les territoires, mais demeure très en deçà des enjeux sociaux, économiques, culturels et psychologiques auxquels sont confrontés les éleveurs et les populations.**

Ce rapport, adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable lors de sa réunion du mardi 17 avril, ne saurait être perçu comme une remise en cause de la présence du loup, espèce protégée, dans notre pays. Il vise à apporter une **réponse pragmatique, prospective et respectueuse de l'ensemble des points de vue** sur ce sujet épineux, sur lequel les passions s'expriment parfois de façon vigoureuse.

À rebours de lectures idéologiques univoques en faveur de la protection du loup, parfois exprimées en méconnaissance des causes qu'elles prétendent servir, parmi lesquelles la biodiversité ou encore le bien-être animal, ce rapport entend livrer une **vision apaisée** du sujet. Il a pour ambition d'amener à une **prise de conscience de la désespérance des éleveurs et de la nécessité impérieuse de préserver le pastoralisme** comme activité sociale, tradition culturelle et modèle d'aménagement durable des territoires.

I. LA GESTION DES LOUPS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS : UN MALAISE GRANDISSANT

A. UNE CROISSANCE RÉGULIÈRE ET PEU LISIBLE DE LA POPULATION LUPINE QUI A DES EFFETS CONTRADICTOIRES POUR LES TERRITOIRES

1. La difficulté d'estimer le nombre de loups

Témoignage d'un excellent état de la biodiversité, le retour du loup en France depuis les années 1990 et la croissance rapide de sa population suscitent de nombreuses inquiétudes, en particulier chez les éleveurs et les élus locaux. L'augmentation du nombre de loups interroge, en effet, l'équilibre actuel entre la **garantie de la biodiversité** et la **préservation des activités agropastorales**.

À l'heure actuelle, sur le territoire français, plus de **350 spécimens** seraient présents, avec une croissance estimée entre **12 % et 20 % par an**. La fiabilité de cette estimation est néanmoins limitée, du fait de difficultés pratiques de recensement et d'une coopération entre les parties prenantes (éleveurs, associations, services de l'État) qui demeure délicate, voire impossible à assurer. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) retient d'ailleurs une comptabilisation par meute plutôt que par individu : ainsi, selon le dernier bilan estival disponible, il existe **63 zones de présence permanente (ZPP) du loup** donc 52 en meute et 11 constituées d'un animal seul ou en couple¹.

À ses difficultés, s'ajoute **une forme de secret** entourant le retour du loup. Plusieurs observations et rapports d'autopsie sur des loups ont, en effet, démontré que certains étaient issus de captivité. La DREAL Auvergne-Rhône-Alpes a par ailleurs confirmé l'existence de 59 élevages de loups, par un total d'environ 596 loups, nombre qui s'ajoute aux loups sauvages². De même, le retour du loup dans le Mercantour en 1992 a été tenu discret dans un premier temps par les responsables du Parc. Plusieurs controverses existent donc sur l'origine du retour du loup en France³, ce qui a conduit nos anciens collègues Hélène Masson-Maret et André Vaireto à rappeler, dans leur rapport d'information consacré au *Patrimoine naturel de la montagne*, l'impérieuse nécessité de respecter les règles posant le principe

¹ Bulletin loup, septembre 2017.

² Audition du préfet coordinateur par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le 17 avril 2018.

³ Muséum national d'histoire naturelle, Expertise scientifique collective sur les aspects sociologiques, culturels et ethnologiques de la présence du loup en France, 31 mars 2017.

d'une concertation préalable à la réintroduction d'espèces menacées d'extinction¹.

Sur le plan géographique, les loups sont présents dans **846 communes**, réparties dans **33 départements** fin 2016². La présence du loup est régulière dans le massif alpin, les Préalpes, le massif central et les hautes Vosges, tandis qu'elle serait plus anecdotique voire non vérifiée en Bourgogne, en région Centre, en Île-de-France ou en Poitou-Charentes.

Le ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire Nicolas Hulot expliquait, dans une vidéo publiée sur Twitter le 8 janvier dernier, que « *le nombre actuel – 360 loups, bientôt sans doute 400 – est encore insuffisant et nous visons au moins 500 avant la fin du quinquennat* »³, reprenant ainsi les conclusions d'une étude scientifique rendue en 2016⁴ qui évoquait ce nombre pour garantir la **viabilité de l'espèce**. Cette annonce contraste avec les « **500 à 600 loups** » existants évoqués par la ministre en charge de l'Environnement Ségolène Royal en novembre 2015, lors d'une réunion du Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité, un chiffre lui-même en contradiction avec les 282 individus alors recensés par l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage).

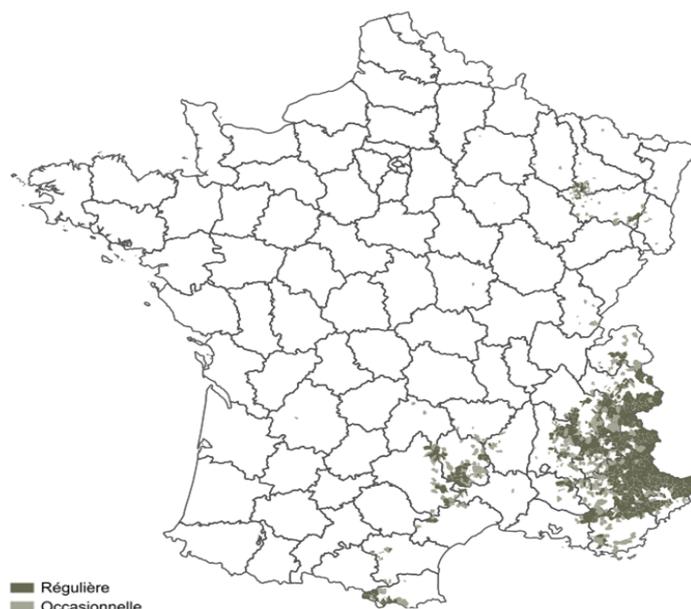
¹ Proposition n° 24 du rapport d'information n° 384 (2013-2014) fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

² Source : Plan national d'action 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage.

³ https://twitter.com/n_hulot/status/950367782440525824.

⁴ Rapport de l'expertise scientifique collective sur le devenir de la population de loups en France rendu le 17 février 2017 par l'ONCFS et le Museum national d'histoire naturelle, à la demande du Ministère en charge de l'environnement. Démarche d'évaluation prospective à l'horizon 2025-2030 et viabilité à long terme.

Présence du loup en France - 2017



Source : ONCFS – Réseau Loup-Lynx

Proposition n° 1 : renforcer la fiabilité des données sur le nombre de loups, de meutes et leur répartition géographique en consolidant l'ensemble des informations (ONCFS, associations de protection de l'environnement et éleveurs) au sein d'un document trimestriel du groupe national loup.

Il est impératif de disposer de données fiables sur le nombre de loups et les espaces où ils sont présents pour favoriser l'émergence d'un débat objectif et adapter au mieux les interventions sur la population lupine. Le suivi des naissances présente un enjeu important, car celles-ci font fortement varier les chiffres en cours d'année. Une instruction du ministre à l'ONCFS serait nécessaire.

Proposition n° 2 : améliorer la transmission de l'information de l'ONCFS et des services de l'État aux élus locaux.

Les élus locaux sont les premiers interlocuteurs des citoyens et des éleveurs. Ils doivent, à ce titre, disposer d'une information complète et de qualité sur la présence des loups sur leurs territoires et les actes de prédation afin de gérer au mieux les situations locales et d'anticiper les mesures à prendre. Une disposition du code de l'environnement pourrait ainsi prévoir l'information systématique obligatoire des élus territorialement concernés, dès lors que les services de l'État ont connaissance de la présence de loups.

2. Les conséquences du retour du loup

Au-delà de l'angoisse ressentie chez les éleveurs et leurs troupeaux, qui a des conséquences négatives sur la production et la vocation des éleveurs, l'augmentation du nombre de loups se répercute sur la **dépense publique**. Celle-ci est mobilisée *ex ante*, pour la **protection des activités agropastorales** contre le loup et *ex post*, pour l'**indemnisation des éleveurs touchés**.

La **progression numérique et géographique des loups** en France est, en effet, corrélée avec une augmentation importante du nombre de leurs victimes, qui s'élève à plus de **11 000** en 2017, contre 8 000 en 2015¹. Ainsi, les **montants d'indemnisation** ont dépassé **3 millions d'euros (M€)** en 2016, soit une augmentation de 60 % depuis 2013, tandis que les **mesures de protection** contre le loup s'élèvent à environ **23 M€** pour la même année.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur concentre 61 % des pertes totales dues au loup. Les autres pertes sont localisées à 29 % dans les Alpes du Nord, 6 % dans le Massif central et 4 % dans le Nord-Est (Grand-Est et Bourgogne Franche-Comté).

Les **pertes indirectes** augmentent également : le stress des animaux avant et après les attaques entraîne des difficultés dans la reproduction et des pertes d'exploitation. La vulnérabilité de certains systèmes pastoraux à la prédation peut conduire, ainsi que le souligne le CERPAM², à empêcher les éleveurs de respecter les critères de la PAC, concernant notamment le taux d'agneaux vendus, entraînant une perte des aides européennes. Les pertes de chiens de protection, en outre, augmentent et affectent l'exploitation pastorale.

¹ Source : Données DDT(M) – DREAL Auvergne Rhône-Alpes.

² Contribution du CERPAM à la mission sénatoriale sur le loup.

LES CHIFFRES-CLÉS SUR LE LOUP ET LEUR ÉVOLUTION (2006-2017)

Année	Nombre de loups¹ (minimum au maximum estimé)	Nombre d'attaques indemnisées²	Nombre de victimes indemnisées	Montant des indemnisations ³ (en millions d'euros)	Coût mesures de protection (en millions d'euros)	Total indem + protection (en millions d'euros)
2006	56 à 115	752	2 551	0,7	3,3	4
2007	50 à 110	707	2 994	0,7	4	4,7
2008	58 à 157	736	2 680	0,8	4,9	5,7
2009	73 à 177	978	3 279	1	5	6
2010	62 à 177	1 090	4 189	1,2	6	7,2
2011	68 à 222	1476	4 921	1,5	7,6	9,1
2012	89 à 250	1876	6 109	1,9	8,6	10,5
2013	83 à 275	1 863	6 209	2,5	10,4	12,9
2014	301	2 305	8 577	2,6	12,3	14,9
2015	116 à 350	2 447	8 973	2,8	18,6	21,4
2016	117 à 370	2 757	9 930	3,1	21,8	24,9
2017	320 à 400	3 192	11 741	3,3	23	26,3

¹ Source : bulletins loup du réseau loup de l'ONFCS.

² Source : DREAL Auvergne Rhône-Alpes.

³ Source : dossier de presse sur le plan loup.

B. DES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DES IMPÉRATIFS DIFFICILEMENT CONCILIAIBLES

1. Le loup : une espèce protégée à l'échelle européenne et nationale

La convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ratifiée par la France en 1989¹, assure la protection de certaines espèces de flore et de faune sauvages et de leurs habitats naturels. L'**annexe II** de ladite convention classe le loup (*canis lupus*) parmi les **espèces strictement protégées** car en voie d'extinction ou vulnérables. Toute forme de capture intentionnelle, de détention ou de mise à mort intentionnelle du loup est ainsi interdite.

Le Conseil d'État a néanmoins précisé que les stipulations des articles 6 et 9 de cette convention, relatives à la protection du loup et à ses dérogations, ne créent d'obligations qu'entre les États parties et ne produisent pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne².

Le loup est également une espèce d'intérêt communautaire, relevant de la **directive européenne « Habitats, faune, flore » du 21 mai 1992**³ et son annexe IV, transposée aux **articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement**⁴. Il fait l'objet d'une protection stricte à ce titre.

En outre, plusieurs arrêtés ont inscrit le loup parmi les mammifères protégés sur l'ensemble du territoire et interdisent sa destruction, sa capture ou son enlèvement, ainsi que toute perturbation intentionnelle dans son milieu naturel⁵. La destruction illégale d'un loup est punie de **deux ans d'emprisonnement** et de **150 000 euros d'amende**.

Le Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB) rappelle que **la protection du loup se justifie au regard de sa contribution à l'enrichissement de la biodiversité** : « *les fonctions exercées par les grands carnivores et en particulier le loup ont été bien démontrées dans d'autres pays pour avoir des effets positifs en cascades sur les écosystèmes [...] L'impact négatif de l'absence de grands carnivores sur les forêts françaises a été abondamment*

¹ Loi n° 89-1004 du 31 décembre 1989 autorisant l'approbation d'une convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

² Conseil d'État n° 204756, lecture du 8 décembre 2000.

³ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

⁴ Ces dispositions sont précisées aux articles R. 411-1 à R. 411-11 du code de l'environnement. Un arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture, soit du ministre chargé des pêches marines lorsqu'il s'agit d'espèces marines, fixe la liste des espèces animales protégées.

⁵ Arrêté du 22 juillet 1993 portant modification de l'arrêté du 17 avril 1981 modifié fixant la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire, abrogé par l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

documenté, avec par exemple dans les Vosges la nécessité d'enclorre de jeunes plantations pour les protéger des cervidés trop abondants, ce qui a pour effet de restreindre encore plus les zones qui sont accessibles aux ongulés et donc d'accroître davantage leurs dégradations »¹.

2. Les dérogations prévues à la protection du loup

La protection du loup n'est pas absolue. En droit international, aux termes de **l'article 9 de la Convention de Berne** et, en droit européen, aux termes de **l'article 16 de la directive « Habitats, faune, flore »**, il est possible de déroger à la protection du loup sous réserve que trois conditions soient réunies :

- quand il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ;
- quand la dérogation ne nuit pas à la survie de l'espèce ;
- quand des dommages importants aux cultures ou à l'élevage sont constatés.

En droit français, l'article **L. 411-2 du code de l'environnement** dispose qu'une telle dérogation est possible pour « *prévenir des dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété* ». L'application de cet article est aujourd'hui précisée par deux arrêtés :

- un **arrêté « cadre » du 19 février 2018** fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destructions peuvent être accordées par les préfets concernant le loup ;

- un **arrêté « plafond » du 19 février 2018** fixant le nombre maximum de spécimens dont la destruction est autorisée au niveau national. Ce plafond, fixé à 40 pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre, peut être révisé à la hausse en cours d'année, en fonction du bilan du suivi de la population de loups par l'ONCFS et des besoins constatés.

¹ Note publiée le mercredi 13 janvier 2016.

**BILAN DES PRÉLÈVEMENTS EFFECTUÉS SUR LA POPULATION DE LOUPS EN FRANCE
(2004-2017)**

Période	Plafond (nombre de loups abattus)
2018 (1 ^{er} janvier - 31 décembre)	40 ou 10 % de l'effectif de loup constaté au printemps
2017-2018	40
2016-2017	40
2015-2016	38
2014-2015	36
2013-2014	24
2012-2013	11
2011-2012	8
2010-2011	6
2009-2010	8
2008-2009	6
2007-2008	6
2006-2007	6
2005-2006	7
2004	4

Depuis 2014, environ **30 loups sont abattus chaque année, 40 depuis 2017**. Les éleveurs peuvent être autorisés, par le préfet, à procéder à un effarouchement (visuel, olfactif, sonore, tir non légal). Enfin, le préfet peut autoriser chaque éleveur ou berger concerné à réaliser un tir de prélèvement pour une durée de six mois, ou à faire une battue administrative, aux termes de **l'article L. 427-6 du code de l'environnement** tel qu'il résulte de **la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**¹.

Cette loi a également prévu la possibilité, pour les préfets, de créer des **zones de protection renforcée** pour une durée d'un an, dans lesquelles un plafond de destruction est déterminé, dans le respect du plafond national, s'inspirant ainsi d'une proposition d'origine sénatoriale. En 2012, en effet, une proposition de loi a été déposée au Sénat par Alain Bertrand (RDSE - Lozère) et plusieurs de ses collègues visant à créer des « zones d'exclusion pour le loup », dans lesquelles leur destruction serait autorisée indépendamment du plafond national fixé. Ce texte a été transmis à l'Assemblée nationale en janvier 2013 puis redéposé le 6 juillet 2017 au début de la législature. Le dispositif des zones d'exclusion, devenues « zones de protection renforcée » après son examen par la commission du développement durable du Sénat en 2013¹, a été repris *a minima* à l'article 44 de la loi du 13 octobre 2014 précitée.

¹ Article 44 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014.

Proposition n° 3 : identifier les zones de présence et de répartition naturelle des loups et endiguer la progression du front de colonisation, en prévoyant une évolution du dispositif des zones de protection renforcée (ZPR).

Il s'agit de tirer le juste parti de la présence du loup en France et de s'approcher au maximum d'une situation « 0 attaque ». La modernisation, au niveau législatif, du dispositif des ZPR pourrait prévoir l'exclusion des loups de certains espaces et l'absence de prise en compte, par le plafond national, des prélèvements réalisés dans ces espaces.

Proposition n° 4 : reconnaître aux éleveurs un droit de légitime défense pour protéger leurs troupeaux en situation d'attaque.

La procédure de gradation des tirs ne permet pas toujours de répondre à l'urgence, ce qui aboutit à des situations locales parfois ubuesques. Il convient désormais de consacrer ce droit de défense pour les éleveurs.

3. Les aides à la protection des troupeaux et le dédommagement des attaques de loups

Pour la période 2013-2016, 15 % des territoires totalisent 60 % des attaques et 3 % des éleveurs subissent 30 % des attaques¹. L'État, à travers la coordination technique assurée par le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2004, intervient en soutien des éleveurs dont les troupeaux sont frappés par les loups selon deux modalités principales.

D'une part, à travers **les aides à la protection des troupeaux** (plus de 20 M€ par an, 85 % de la dépense publique liée au loup), financées par le ministère de l'Agriculture et de l'alimentation et l'Union européenne, à travers le Fonds européen pour le développement rural - FEADER - dans le cadre des programmes de développement rural régionaux du deuxième pilier de la Politique agricole commune (PAC). La protection des troupeaux est définie par **l'arrêté du 19 juin 2009** relatif à l'OPEDER². La Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) de la région Auvergne-Rhône-Alpes assure la coordination de ces mesures de protection.

D'autre part, **l'État indemnise les dégâts causés** par les grands prédateurs (près de 3 M€ par an, 15 % de la dépense publique liée au loup). Le système d'indemnisation répare les **pertes directes** (valeur de remplacement des animaux blessés ou disparus) et **indirectes** (pertes de production, stress provoqué) et est financé par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Un constat est établi par un agent assermenté, dans

¹ PNA « loup » 2018-2023.

² Opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation.

un délai de quarante-huit heures après chaque attaque. Le doute doit profiter à l'éleveur et toutes les victimes de prédatons pour lesquelles la responsabilité du loup n'est pas exclue sont indemnisées. La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Auvergne-Rhône-Alpes a en charge la coordination de l'indemnisation de ces dommages.

Le système d'indemnisation des dégâts dus au loup a été mis en place dès 1993 et révisé en 2005, 2009 et 2011. Il est actuellement régi par une **circulaire du 27 juillet 2011**, s'appliquant aux régions Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Environ 88,7 % des constats sont indemnisés mais ce taux varie selon les départements.

Les services de l'État ont annoncé une **refonte prochaine de ce dispositif d'indemnisation** et la définition d'un **cadre commun pour trois carnivores (ours, loup, lynx)**. Cette annonce n'épuise pas la nécessité de faire remonter l'indemnisation des éleveurs dans l'ordonnancement juridique afin de la consolider. Il est à craindre que cette harmonisation des barèmes ne conduise à une baisse globale des indemnisations. En l'état actuel, votre rapporteur considère que ce projet est porteur de **risques relatifs au respect des préjudices matériels et moraux des éleveurs** et de la garantie d'une **procédure contradictoire**.

Proposition n ° 5 : refondre le système d'indemnisation des éleveurs à un niveau législatif en y intégrant l'indemnisation des chiens de protection, pour assurer la rapidité des paiements ainsi que la juste reconnaissance des préjudices subis.

La procédure d'indemnisation, actuellement fixée par circulaire, ne répond pas à l'exigence de garantie des droits des éleveurs. Elle peut même induire des ruptures d'égalité entre petits et grands élevages. Il est donc nécessaire de concevoir une procédure formalisée à un niveau législatif, qui précise l'accès de l'éleveur au dossier complet d'indemnisation, la recherche contradictoire d'indices génétiques, la transmission d'informations aux maires et la mention des notions de préjudices matériels et moraux. La prise en charge de l'équarrissage est également souhaitable. L'indemnisation des chiens de protection permettrait, en outre, de répondre à un angle mort actuel et apparaît justifiée compte tenu de leur coût d'acquisition élevé et des efforts importants que requiert leur éducation.

4. L'agropastoralisme : un modèle économique et culturel

a) Une activité irremplaçable

Le pastoralisme, qui désigne l'ensemble des activités d'élevage qui valorisent les ressources fourragères des espaces naturels par le pâturage

pour assurer l'alimentation des animaux, existe depuis des siècles et constitue autant une **activité économique** qu'une **tradition culturelle et sociale**.

La loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale¹, abrogée en 1992, avait fait de l'agropastoralisme un élément essentiel de l'entretien de la couverture végétale, des chemins et des murs de soutènement en montagne. Elle visait à lutter contre le morcellement des terres pour garantir le caractère extensif des pâturages et à encourager la création de structures locales permettant un développement favorable de l'économie montagnarde et du tourisme.

En contribuant à l'entretien des paysages et à l'attrait touristique des régions, le pastoralisme s'inscrit en cohérence avec les objectifs de préservation de l'environnement et de développement économique des zones peu industrialisées. La reconnaissance de la contribution des activités pastorales à la mise en valeur de la montagne est d'ailleurs inscrite aux **articles L. 113-2 et suivants du code rural et de la pêche maritime**.

Les spécificités de l'agriculture montagnarde²

Une surface agricole étroite et un foncier rare

En dépit des vastes espaces qu'ils offrent aux yeux, les massifs ne représentent, avec environ 4 millions d'hectares de surface agricole utile (SAU), que 13 % de la SAU nationale. En effet, les zones de montagne se caractérisent par l'importance des surfaces impropres à toute activité productive, des surfaces forestières et des parcours et terres collectives. De ce fait, en montagne, la SAU représente moins de 30 % du territoire, contre plus de 50 % en moyenne nationale. Bien sûr, ce taux varie beaucoup selon les massifs, de près de 50 % dans le Massif central, à 10 % dans les Alpes du Sud et en Corse.

Cette étroitesse de la surface agricole utile est aggravée par le morcellement du foncier en multiples parcelles, généralement exigües. Il en résulte des coûts d'acquisition des terres très élevés au regard de leur potentiel agronomique réel.

L'augmentation du prix des terres en montagne s'explique aussi par la concurrence avec d'autres activités économiques dans les zones à fort potentiel touristique ou en voie de « rurbanisation ».

Cette pression foncière exercée sur les terres agricoles est renforcée par les contraintes du relief, qui conduisent à accentuer la pression sur les prairies de fauche dans le fond des vallées. Les prairies de fauche doivent être d'autant plus protégées qu'il existe un lien fort entre les quantités de fourrage récoltées pour l'hiver, la taille des troupeaux et la capacité à entretenir les pâturages d'altitude, et donc à maintenir des paysages ouverts et attrayants.

¹ Loi n° 72-12 du 3 janvier 1972.

² Extraits du rapport d'information n° 384 (2013-2014) fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, par Mme Hélène MASSON-MARET et M. André VAIRETTO.

La prédominance de l'élevage extensif

L'agriculture de montagne est principalement herbagère et extensive. Les conditions climatiques et topographiques expliquent que l'élevage soit la première activité agricole pour près de 75 % des exploitations de montagne, contre moins de 40 % en moyenne nationale. Les zones de montagnes accueillent 40 % des brebis, 20 % des vaches allaitantes et 16 % des vaches laitières de notre pays.

De manière générale, cet élevage de montagne est nettement plus extensif qu'ailleurs : sa « charge animale » est en moyenne de 0,7 UGB/ha (Unité de Gros Bétail par hectare), contre 1,1 UGB/ha en moyenne nationale. Ces bonnes pratiques agricoles assurent à la fois la protection du sol, de l'eau, de la biodiversité.

Cette prédominance d'un élevage extensif contribue à l'entretien des paysages exceptionnels qui font l'attractivité de la montagne et explique, en partie, la richesse de sa biodiversité.

De fortes contraintes naturelles

Les handicaps naturels de l'agriculture de montagne sont principalement liés à l'altitude et à la baisse consécutive des températures, avec un gradient thermique de 5 à 7°C par 1 000 mètres d'altitude. Il en résulte un allongement de la durée de la période hivernale, qui réduit d'autant la période de végétation, avec un gradient de 8 à 9 jours par 100 mètres d'altitude. Le potentiel de production des prairies s'amenuise donc avec l'altitude et, à partir d'un seuil variable selon les conditions locales, leur exploitation n'est plus économiquement rentable.

Avec ces hivers longs, la durée de stabulation des animaux s'accroît et les capacités de stockage de fourrages doivent être plus importantes. Les bâtiments d'élevage doivent être fermés, plus isolés du froid et plus résistants au poids de la neige. Le coût par animal logé est ainsi plus élevé.

La pente vient, le plus souvent, s'ajouter aux limitations d'ordre climatique et rend difficile, voire impossible, la mécanisation des travaux agricoles. Les machines agricoles les plus courantes ne sont généralement pas utilisables et le matériel adapté doit être acquis à un prix plus élevé qu'en plaine.

Ces contraintes naturelles, déjà structurellement fortes, risquent d'être encore aggravées par le changement climatique. En effet, la progression en altitude des différents étages de végétation, au fur et à mesure du réchauffement, pourrait se traduire, en haute montagne, par un décalage global préservant l'espace prairial aux dépens de la zone nivale, mais risque de provoquer, en moyenne montagne, la remontée de la limite basse des alpages, généralement marquée par la forêt, jusqu'à la disparition de ceux-ci.

b) Une activité fragile

Le pastoralisme apparaît en déclin, souffrant d'une **crise des vocations** chez les éleveurs, pour des raisons économiques et du fait de la prédation des loups.

Les mesures de protection contre le loup sont d'ailleurs plus ou moins efficaces en fonction du type d'activité agropastorale exercé par les éleveurs : si la protection des troupeaux est efficace dans les estives de haute montagne, les clôtures et les regroupements de troupeaux ou encore le

recours au gardiennage sont des mesures difficiles à mettre en œuvre ailleurs, dans le cadre d'un pâturage extensif.

Comme l'a montré le travail réalisé par MM. Gérard Bailly et François Fortassin en 2008¹, la filière ovine est concentrée dans des secteurs difficiles d'accès, à forte pente, des prairies à faible rendement, des zones pierreuses ou caillouteuses ou des espaces embroussaillés. Elle fait face à une diminution continue du cheptel : celui-ci est passé de près de 13 millions de têtes en 1980 à 7,5 millions en 2012 et environ 5,5 millions en 2017 soit une baisse de près de 60 %. Cette diminution est due à la réduction du nombre d'exploitations, à l'augmentation de la taille des troupeaux et à la spécialisation des exploitations.

En outre, la production est fragilisée par une consommation de viande d'agneau en recul, des variations fortes des prix et le développement des importations en provenance de Nouvelle-Zélande et de Grande-Bretagne principalement. Les revenus des éleveurs se situent à des niveaux bas par rapport aux autres secteurs d'activité agricole.

5. Le tourisme : une activité essentielle pour les zones de montagne mais menacée

Le tourisme en montagne représente 124 000 emplois salariés et près de 15 % de l'activité touristique métropolitaine. En outre, il repose sur le recours à des travailleurs saisonniers (près de 80 % des emplois), permettant de s'adapter aux fortes affluences constatées en hiver et en été.

Les économies locales sont fortement dépendantes du tourisme et compte tenu des problèmes de sécurité publique que peuvent poser d'une part, les loups et d'autre part les chiens de protection, il convient de bien mesurer les conséquences négatives sur l'affluence et l'identité des territoires. Le risque est réel de voir les territoires divisés entre zones pastorales, avec chiens et clôtures et zones touristiques, vides de troupeaux.

C. LE PLAN LOUP 2018-2023 : UNE RÉPONSE PARTIELLE AUX CONSÉQUENCES NÉGATIVES DE LA PRÉSENCE DES LOUPS

1. Principe des plans loup

La politique nationale relative au loup s'inscrit dans le cadre d'un **plan pluriannuel**, négocié en lien avec le groupe national loup (GNL), qui rassemble les parties prenantes au dossier (représentants du ministère de

¹ *Revenons à nos moutons : un impératif pour nos territoires et notre pays. Rapport d'information n° 168 (2007-2008) de MM. Gérard Bailly et François Fortassin, fait au nom de la commission des affaires économiques.*

l'écologie, associations d'éleveurs et syndicats d'exploitants agricoles) depuis la colonisation par les loups de nouveaux territoires en dehors de l'arc alpin (Languedoc-Roussillon, Auvergne, Midi-Pyrénées, Franche-Comté). Les services de l'État sont mobilisés sur trois aspects principaux : le **suivi scientifique** de l'espèce, l'**indemnisation** des dommages, la **protection** des troupeaux et l'**assistance** aux éleveurs.

L'objectif avancé par l'État est de garantir le maintien d'un état de conservation favorable de l'espèce, tout en limitant les conséquences de sa présence pour les activités humaines, au premier rang desquelles l'élevage.

Proposition n° 6 : revoir la gouvernance du plan loup, la situation actuelle n'étant pas satisfaisante pour les parties prenantes car pâtissant tantôt d'un excès de politique, tantôt d'une insuffisante clarté dans l'impulsion politique qui préside à la gestion des loups.

La commission souhaite attirer l'attention du ministre sur la nécessité d'une gouvernance apaisée de la gestion des loups à l'échelle nationale. Le manque d'informations dont font état plusieurs personnes entendues par votre rapporteur et le groupe d'études « Montagne » est inquiétant. Si la difficulté de trouver une position d'équilibre entre les ministres chargés de l'environnement et chargés de l'agriculture est avérée, le Groupe national loup gagnerait néanmoins à voir sa gouvernance clarifiée.

2. Le « plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage »

Le **plan loup 2018-2023**, publié le 19 février 2018, est porté par les ministères de la Transition écologique et solidaire et de l'Agriculture et de l'alimentation. Il s'articule autour de 7 axes : la protection des troupeaux, le soutien au pastoralisme, la gouvernance du plan, l'indemnisation des dommages, le suivi biologique de l'espèce, les interventions sur la population des loups et le développement de la communication, des études et de la prospective.

La **protection des troupeaux** devrait être développée, à travers l'assistance technique aux éleveurs, et mieux évaluée du point de vue de son efficacité, avec la mise en place d'un Observatoire dès 2018 ainsi qu'un contrôle des mesures contractualisées de protection entre l'État et les éleveurs. Un dispositif mobile d'intervention pour appuyer les éleveurs devrait également voir le jour, dans un cadre expérimental d'abord entre 2018 et 2020, puis éventuellement sous une forme pérenne. À l'heure actuelle, aucun des systèmes d'effarouchement n'a montré une réelle efficacité durable en situation [de pression] de prédation importante. Au-delà, le plan ambitionne de renforcer l'attractivité du métier de berger

avec des équipements visant à améliorer la conduite zootechnique des troupeaux.

Deux types de zones seront définis par arrêtés préfectoraux : le **cercle 1** correspond aux communes dans lesquelles la prédation est avérée et le **cercle 2** aux espaces dans lesquels la prédation est probable¹. Le nouveau plan loup propose de prendre en charge les dépenses suivantes :

1. berger salarié ou prestation salariée : taux d'aide publique à 100 % ;
2. chiens de protection : 80 % ;
3. parcs électrifiés de regroupement et de pâturage : 80 % ;
4. analyse de vulnérabilité : 100 % ;
5. accompagnement technique : 100 % ;
6. financement de l'accompagnement technique des éleveurs (conseil et accompagnement individuel, formations collectives) : pris en charge à 100 % dans la limite d'un plafond de dépense de 2 000 € pour toute la durée de la programmation de la PAC.

Dans les cercles 1, au moins deux options parmi 1-2-3 doivent être contractualisées et dans les cercles 2 au moins une option parmi 2-3.

Le **soutien au pastoralisme** devrait être décliné dans les programmes de développement durable régionaux (PDD-R) et à travers la formalisation, dans les Alpes, d'un Plan de soutien à l'économie de montagne (PSEM) comme c'est déjà le cas dans les Pyrénées.

Le **volet départemental du pilotage du PNA** doit également être renforcé, en particulier sur les fronts de colonisation et dans les foyers de prédation, avec une cellule de veille et d'information pilotée par le préfet de département en lien avec le préfet coordonnateur. La médiation et la communication entre les acteurs de différents niveaux territoriaux doivent être développées en lien avec le Groupe national loup et les comités départementaux loup. [La gestion des chiens de protection errants, qui peuvent causer des dommages aux biens, aux personnes et aux troupeaux d'animaux domestiques est également ciblée et devrait s'appuyer sur les maires, dont la compétence en la matière est établie aux termes du code général des collectivités territoriales² et du code rural³.]

Concernant l'**indemnisation des dommages causés par le loup**, celle-ci sera désormais conditionnée à la mise en place préalable de mesures de protection effectives et proportionnées aux risques de prédation. Le PNA invoque la conformité aux Lignes directrices agricoles de l'Union

¹ En l'absence de prédation durant deux années consécutives et révolues, les espaces classés en cercle 1 seront déclassés en cercle 2 et les espaces classés en cercle 2 ne bénéficieront plus de l'aide à la protection des troupeaux, sauf à rester contigus au cercle 1.

² 7° de l'article L. 2212-2 du CGCT.

³ Articles L. 211-11 à L. 211-28 et R. 211-11 et suivants du CRPM.

européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricoles et forestiers et dans les zones rurales 2014-2020, qui exigent une contrepartie minimale de la part des bénéficiaires des aides destinées à remédier aux dommages causés par des animaux protégés « *pour atténuer le risque de distorsion de la concurrence et fournir un élément incitatif permettant de minimiser les risques* ». Dans ce contexte, une révision des barèmes d'indemnisation sera effectuée en 2018 et une procédure unique et commune de constat, d'instruction des demandes d'indemnisation et de paiement sera établie pour le loup, l'ours et le lynx. Le développement de la procédure déclarative des constats de dommages est également envisagé pour la durée du plan.

S'agissant du **suivi biologique du loup**, les outils de gestion des données devraient être regroupés et centralisés pour une meilleure information des acteurs concernés. L'hybridation de la population des loups avec le chien doit faire l'objet d'une attention spécifique. Le préfet coordonnateur, interrogé par DEVDUR, a ainsi précisé que les hybrides identifiés comme tels ne seront pas pris en compte dans le plafond de prélèvements. Le plan ambitionne enfin de redynamiser les réseaux d'observateurs et de correspondants chargés de la collecte des indices de présence du loup.

Le cadre des **interventions sur les loups** est également modifié par le nouveau PNA 2018-2023 : le contrôle du préfet coordonnateur est renforcé pour éviter que le plafond de loups pouvant être abattus soit atteint en cours d'année. Il fera l'objet d'une évaluation en 2021. Depuis deux ans, en effet, ce plafond a été atteint avant la publication du nouvel arrêté en juin de l'année N+1.

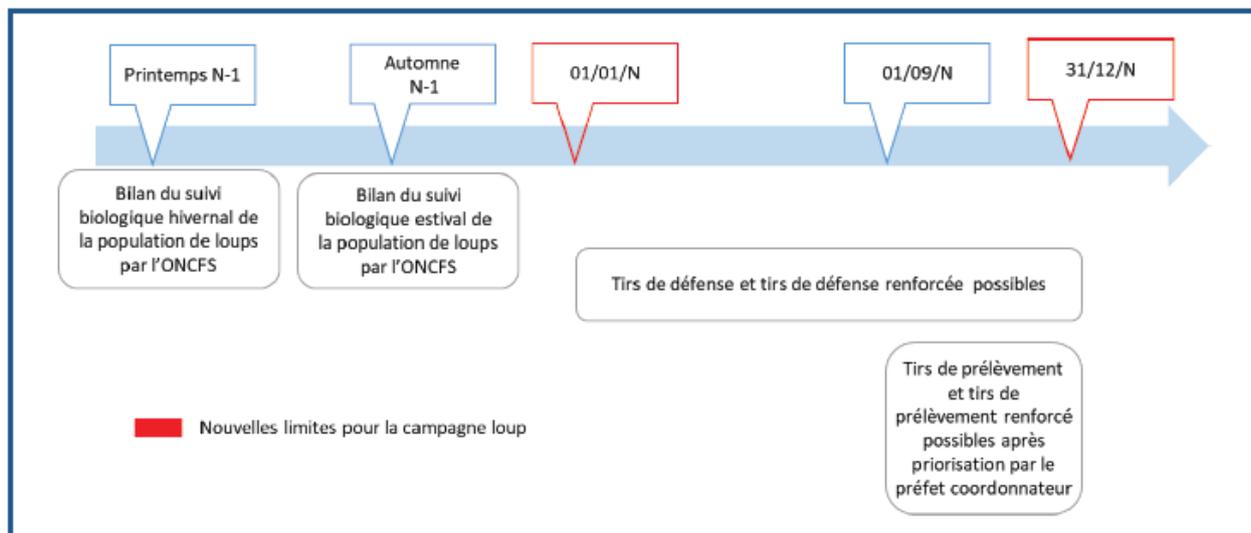
Le plafond initial pour l'année 2018 est établi à 40 loups et actualisé une fois connus les chiffres de la population au printemps, pour être porté à 10 % de la population lupine, ce qui correspond environ au seuil de viabilité de l'espèce identifié par les scientifiques. À partir des années suivantes, le plafond sera fixé à **10 % de l'effectif moyen annuel** et dans l'hypothèse où il serait atteint avant la fin de l'année civile, le préfet coordonnateur pourra activer l'autorisation de tirs de défense additionnels dans la **limite de 2 % supplémentaire**. En cas de situation exceptionnelle, le préfet coordonnateur pourra autoriser les tirs de défense simple au-delà de ce plafond pour permettre aux éleveurs de se défendre toute l'année.

Le PNA prévoit un phasage en deux temps des interventions sur le loup, pour s'adapter à la saisonnalité des risques encourus par les troupeaux : de janvier à septembre, les tirs de défense simple (réalisés par un tireur autour d'un troupeau) et renforcée (réalisés par plusieurs tireurs) sont privilégiés pour abattre prioritairement les loups qui attaquent les troupeaux. Le PNA « loup » précise que « *le tir de défense doit être un droit pour les éleveurs à partir du moment où leurs troupeaux sont protégés ou reconnus comme ne pouvant être protégés* ». L'accès au tir de défense renforcée est par ailleurs facilité : cette modalité sera accessible lorsqu'un troupeau subit au

moins 3 attaques successives dans les 12 derniers mois malgré une mise en œuvre de tirs de défense ou lorsqu'un troupeau se situe sur une commune sur laquelle au moins trois attaques ont été constatées au cours des douze derniers mois, sur des troupeaux ayant mis en œuvre des tirs de défense. Les tirs de défense renforcée pourront être suspendus du 1^{er} septembre au 31 décembre pour assurer le respect du plafond. L'utilisation d'une arme à canon rayée est autorisée. En revanche, les tirs de défense dans les Parcs nationaux et les réserves naturelles demeurent interdits, aux termes de l'arrêté du 30 juin 2015.

Les tirs de prélèvement seront priorités après avis du préfet coordonnateur pour réduire la pression de prédation et freiner l'expansion du loup sur certains fronts de colonisation. Ils seront mis en œuvre du 1^{er} septembre au 31 décembre mais pourront être suspendus pour veiller au respect du plafond.

ORGANISATION DES CAMPAGNES DE PRÉLÈVEMENTS



Source : PNA « loup » (p. 67).

L'avenir de la brigade loup de l'ONCFS, qui participe aux tirs de défense et de prélèvement, **demeure incertain à ce stade**. Les 13 équivalent temps plein (ETP) de la brigade ont, en effet, été mobilisés par l'ONCFS dans le cadre de contrats d'avenir arrivant à terme en septembre 2018 et leur renouvellement est impossible. Le PNA évoque une réflexion en cours visant à pérenniser ce dispositif, qui a fait ses preuves sur le terrain, notamment en lien avec les Lieutenants de Louveterie¹. Après une première phase de

¹ L'action 5.5 du PNA précise par ailleurs que des crédits seront mis à disposition des préfets pour poursuivre le défraiement des Louvetiers.

montée en puissance, la Brigade loup est désormais pleinement opérationnelle et ses personnels ont acquis des savoir-faire précieux.

En outre, le plan entend s'appuyer sur les chasseurs et les éleveurs, dans le cadre de formations dispensées par l'ONCFS, pour maîtriser l'évolution de la population lupine. Les éleveurs auront, par exemple, accès à des formations et à l'examen du permis de chasse, dans des conditions facilitées.

Les deux derniers axes du PNA sont consacrés à la communication et à la prospective. L'ONCFS est confortée dans sa mission de diffusion d'information à caractère scientifique et technique et la DREAL doit assurer la coordination de l'information au sein de l'État. La sensibilisation du grand public, dès l'école, est également évoquée dans le PNA et représente un axe à développer, en particulier sur la question des comportements à adopter lors de rencontre avec des chiens de protection. Un centre de ressources sur le loup doit être mis en place.

Enfin, la réalisation de plusieurs études est prévue :

- une étude prospective sur l'avenir du pastoralisme en présence du loup ;
- une cartographie nationale sur la vulnérabilité des territoires à la prédation ;
- un travail sur la réévaluation des pertes indirectes des troupeaux (stress, production, reproduction) ;
- une évaluation des conséquences de la présence des loups sur les écosystèmes ;
- l'ONCFS doit conduire une étude sur l'effet des tirs sur la population des loups, les dommages aux troupeaux et l'acceptabilité de la présence du loup ;
- enfin, l'élaboration d'un guide expérimental de bonnes pratiques face au loup en zones habitées est prévue.

La **gouvernance du plan loup** est envisagée selon différentes strates. À l'échelle nationale, le groupe national loup (GNL) demeure un lieu d'information et d'échanges sur la mise en œuvre du PNA ; le Conseil scientifique permanent du PNA est chargé de conduire une expertise permanente sur l'application du plan. À l'échelle locale, le préfet coordonnateur et les préfets de départements veillent à la bonne mise en œuvre des actions du PNA et à l'accompagnement des éleveurs, tandis que les régions, autorités de gestion en matière de développement rural, sont invitées à se mobiliser davantage aux côtés des éleveurs, de même que les

espaces protégés (PN, PNR, RN¹), envisagés comme des territoires d'expérimentation. Un décret doit être pris prochainement pour clarifier les pouvoirs et responsabilités du préfet coordonnateur. Enfin, la coopération transfrontalière et internationale doit être renforcée pour mesurer la juste atteinte des objectifs écologiques de conservation de l'espèce.

3. Les points d'attention

Le contenu du plan loup 2018-2023 ne satisfait aucune des parties concernées en l'état, les éleveurs souhaitant voir leurs troupeaux définitivement à l'abri des loups et les associations estimant insuffisante la protection du loup. Les principaux points de blocages portent sur :

- les **tirs de prélèvement**, dont le plafond et la limite dans le temps sont remis en cause tant par les associations, qui l'estiment trop élevés, que par les éleveurs, qui le jugent trop bas.
- **l'indemnisation conditionnée** à la mise en place de mesures de protection, jugée inacceptable par les éleveurs qui bénéficiaient jusque-là de cette indemnisation si la responsabilité du loup était prouvée ou possible ;
- **le taux d'aide aux éleveurs pour les mesures de protection des troupeaux**, actuellement établi à 80 % du gardiennage, des chiens et des parcs et 100 % du coût de l'analyse de vulnérabilité. Les éleveurs souhaitent voir ce taux augmenter ;
- **la question des hybrides**, qui devraient être exclus du plafond de loups pouvant être détruits chaque année. Une mission d'inspection conduite par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, placé auprès du Ministre de l'Agriculture, et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, placé auprès du Ministre de la Transition écologique et solidaire, doit être diligentée ;

¹ Parcs naturels, Parcs naturels régionaux et Réserves naturelles.

- **la prise en compte de la prédation des bovins et des équins** dans le PNA, qui demeure perfectible. À cet égard, le PNA précise : *« l'impact de la prédation sur les élevages bovins reste limité [...] Des mesures d'accompagnement peuvent être mobilisées dans le cadre de la procédure dite des « crédits d'urgence ». Dans ce cas, la DDT(M) prendra l'attache du MAA pour à la fois valider les actions à engager et pour débloquer les moyens financiers nécessaires ».*

II. POUR UNE APPROCHE LUCIDE ET RÉNOVÉE DE LA BIODIVERSITÉ : RÉGULER AUTREMENT LA PRÉSENCE DES LOUPS EN FRANCE

A. REVALORISER LE PASTORALISME ET MIEUX INTÉGRER LA CONTRIBUTION DES HOMMES À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Il y a aujourd'hui une disproportion, croissante qui plus est, entre les avantages liés au développement des populations de loups et les dégâts directs et indirects produits par la prédation.

Les politiques européennes en matière de gestion des paysages et de la nature se sont largement appuyées sur l'élevage pastoral depuis les années 1990. Les éleveurs ont ainsi été encouragés à réinvestir des territoires difficiles d'accès, embroussaillés et sujets au risque d'incendie ou d'avalanche en hiver. Il y a donc un paradoxe à constater aujourd'hui le relatif abandon des éleveurs face aux loups. **Le pâturage extensif des troupeaux a, en effet, permis de retrouver un excellent état de biodiversité dans les espaces de montagne, favorisant le retour du loup.**

Ainsi, la protection du loup, au nom de la biodiversité et au détriment du pastoralisme est elle-même paradoxale. Les éleveurs sont les premiers écologistes : ils n'utilisent pas ou peu de produits phytosanitaires et leur activité garantit la conservation et le développement d'écosystèmes précieux¹. Ils sont fiers d'exercer un métier parfois difficile et méritent d'être respectés en vertu de leur contribution à une alimentation saine et durable des citoyens français et à l'entretien d'espaces paysagers.

Le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB) estime que la cohabitation entre une population viable de loups et un pastoralisme actif et dynamique n'est possible qu'avec la présence d'une diversité d'ongulés sauvages suffisamment accessibles au loup pour qu'il reste cantonné sur la faune sauvage.

¹ INRA *Productions Animales*, 2017, numéro 5. Élevage et loups en France : historique, bilan et pistes de solution. M. Meuret, L. Garde, C.-H. Moulin, M.-O. Nozières-Petit, M. Vincent.

La promesse de créer un comité interministériel sur le pastoralisme n'a pas été tenue et si l'extension des plans en faveur du pastoralisme aux Alpes et au Massif central est un élément positif, elle n'est pas suffisante.

Proposition n° 7 : envoyer un signal politique fort sur le soutien au pastoralisme, en inscrivant de nouveaux principes au sein du code de l'environnement et en créant de nouveaux outils de valorisation des espaces pastoraux.

L'abandon du modèle pastoral serait une erreur à la fois sociale, économique et culturelle. Les pouvoirs publics ne s'interrogent pas suffisamment sur le bilan des atteintes portées aux systèmes agropastoraux par la politique publique de protection du loup. En assurant un aménagement durable, productif et dynamique du territoire, le pastoralisme participe de la solidarité intergénérationnelle et écologique. La protection du loup ne peut faire l'économie de la garantie d'un environnement vivant et vivable pour les éleveurs et les populations.

B. ÉLARGIR ET AFFINER NOTRE VISION DU SUJET

1. Abandonner une pensée urbaine de la ruralité

Il est frappant de constater le décalage entre les points de vue sur le loup et les images qui les nourrissent. Autrefois considéré par tous comme un animal dangereux, dévoreur de petites filles chez Perrault, des petits cochons chez Disney, le « grand méchant loup » a ensuite fait l'objet d'une réhabilitation romantique.

À la vision dangereuse et fantastique du loup-garou, s'est substituée une vision plus humaine. Le roman *Croc Blanc* de Jack London (1906) s'interroge ainsi sur le destin individuel d'un loup, écartelé entre ses caractéristiques sauvages et son inclinaison de chien domestiqué.

Loin des clichés et des représentations littéraires, le retour du loup doit être vu sous l'angle de la conciliation entre le respect de la diversité faunistique et le maintien des activités humaines.

2. La question du bien-être animal

La protection d'espèces ne saurait être réalisée sans le maintien des autres populations animales et humaines vivant en milieu rural. Le décalage de perception et de considération entre le loup, espèce protégée, et les animaux d'élevage, domestiques, est choquant. Il suffit de mettre en miroir

deux chiffres : plus de **11 000 animaux d'élevage tués** en 2017 pour **40 loups abattus officiellement**.

Le renversement de perspective sur le sujet pose question alors même que **l'intégrité et la sensibilité de l'animal domestique** sont protégées par le droit, notamment pénal, qui incrimine les mauvais traitements, l'abandon, la destruction volontaire ou non des animaux domestiques¹. Cette situation n'honore pas le concept de bien-être animal pourtant pertinent à l'heure actuelle pour envisager une **relation responsable de l'homme aux animaux**. Les articles L. 214-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime disposent à cet égard que « *tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce* ». Or, la présence d'une zone de prédation qui recouvre les aires de pâturage des troupeaux est de toute évidence incompatible avec le respect de cette exigence de protection, même avec des mesures adéquates de confinement et d'effarouchement contre le loup. De nombreuses associations de défense du bien-être animal comme l'association L. 113² sont mobilisées sur ces sujets, comme elles le sont sur les conditions d'abatage de certains animaux (L. 214, 30 millions d'amis, CIWF, Fondation Brigitte Bardot).

Proposition n° 8 : renforcer la prise en compte des souffrances des animaux de troupeaux dans le code de l'environnement.

L'argument consistant à considérer la prédation de troupeaux d'animaux domestiques comme s'inscrivant dans un cycle naturel d'alimentation est problématique. S'il est nécessaire et positif que le loup agisse comme un grand prédateur vis-à-vis de populations d'animaux sauvages (cervidés, ongulés) parfois envahissantes et participe à leur régulation naturelle, la prédation d'animaux domestiques, destinés à l'alimentation humaine et dont les conditions même de vie et de production les rendent vulnérables, ne peut en aucun cas être considérée comme comparable. La préoccupation concernant le bien-être des animaux domestiques est aujourd'hui insuffisamment prise en compte.

3. La question des hybrides

Les informations existantes au sujet des caractéristiques génétiques de la population lupine française sont sujettes à des interprétations contradictoires. L'ONCFS juge ainsi le phénomène d'hybridation « *très limité* », dans une note technique de septembre 2017³ et souligne la difficulté de cette question, puisque le chien et le loup partagent plus de 99 % de leur

¹ Article 521-1 et R. 654-1 du code pénal.

² <https://vimeo.com/247223938>.

³ http://www.oncfs.gouv.fr/IMG/pdf/note_technique_oncfs_hybridation_loup13092017.pdf

ADN en commun : « sur la base de ces analyses représentatives de l'ensemble du territoire national, 92,5 % des 130 individus analysés sont des loups non hybridés ; l'hybridation récente (de 1^{ère} génération) concerne 1,5 % des animaux ; 6 % sont concernés par de l'hybridation plus ancienne. [...] Le taux d'individus avec traces d'hybridation ici mis en évidence est similaire aux résultats déjà obtenus dans plusieurs pays d'Europe. Les proportions d'hybrides y sont en général également assez faibles, comprises entre 2 et 10 %, sauf rares exceptions. »

Certains éleveurs français ont demandé à un laboratoire allemand (FORGEN) de tester des échantillons prélevés sur des brebis mortes pour disposer d'une seconde évaluation. Les résultats obtenus, présentés à Grenoble le 22 novembre 2017, sont en contradiction avec ceux affichés par l'ONCFS, contradiction qui doit néanmoins être atténuée du fait d'une pollution importante de certains échantillons.

L'hybridation entre chiens et loups soulève plusieurs difficultés. D'abord, elle a pour conséquence une **application indue** de la protection reconnue aux loups à des animaux qui n'en ont pas les caractéristiques génétiques même s'ils s'en approchent. En second lieu, elle conduit à une **évolution rapide du comportement des loups** (rapprochement des centres d'habitation des humains, comportement moins sauvage). Enfin, elle constitue un **processus incontrôlé de mélange génétique**, qui peut avoir des effets sur la viabilité des espèces concernés.

Le sujet est également une préoccupation à l'échelle européenne. Le comité permanent de la convention de Berne a ainsi **adopté une résolution en 2014 sur les hybrides, recommandant leur élimination** pour conserver les caractéristiques génétiques des loups et maîtriser les problèmes de sécurité publique qui pourraient être occasionnés par l'hybridation¹. Le cadre juridique demeure flou sur la question : un arrêt de la Cour de Cassation concernant des oiseaux hybrides a laissé penser qu'en présence d'un hybride entre deux espèces, c'est le statut juridique **le plus protecteur** qui s'applique² mais cette interprétation n'est pas fixée. Un règlement du Conseil de 1996 soulignait³ quant à lui que les hybrides pouvaient être protégés à condition qu'ils représentent une population stable et distincte dans la nature.

¹ Recommandation du Comité permanent T-PVS/Inf (2014) 15 décembre 2014

² Cour de cassation, chambre criminelle du 29 mars 2000, 98-86.054.

³ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

Proposition n° 9 : s'appuyer sur des éléments scientifiques pour définir juridiquement ce qu'est un loup.

L'élaboration d'une définition juridique du loup est une action délicate mais permettrait de régler un certain nombre d'enjeux associés à l'acceptabilité sociale des attaques. La protection induite dont bénéficie des espèces hybrides, entre chien et loup, est une source de colère pour les éleveurs. En revanche, il conviendra de veiller à ce que les pertes occasionnées par ces animaux hybrides soient indemnisées.

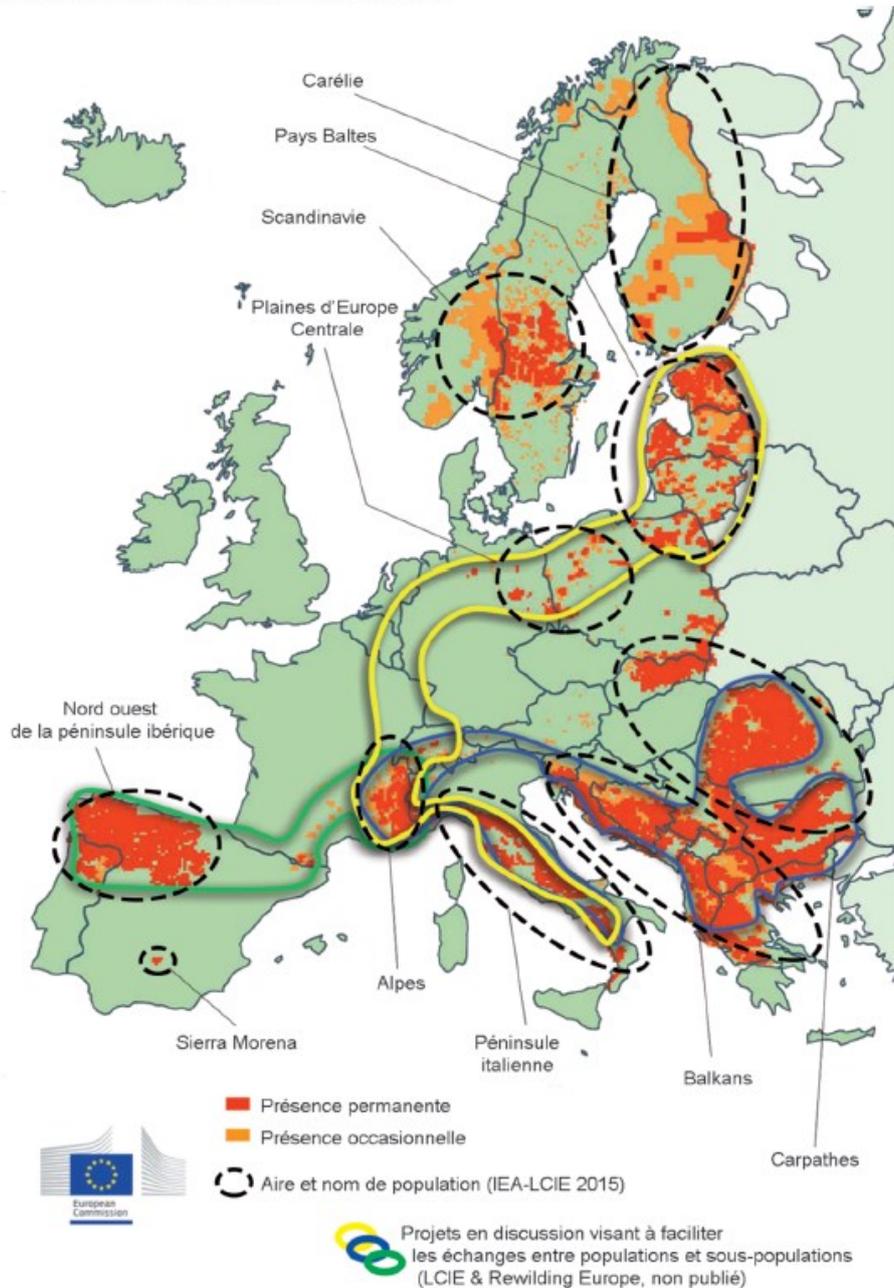
4. La nécessité de considérer la conservation du loup à l'échelle européenne

Depuis 1995, des groupes d'experts se sont structurés au niveau européen avec pour objectif de restaurer ou mieux conserver des populations de grands carnivores (loups, ours, lynx). La LCIE (Initiative pour les grands carnivores en Europe) regroupe actuellement des experts issus de plus de vingt pays, travaillant en lien avec la Commission Survie des Espèces (SCS) de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature). Ces experts suivent la population des loups à travers des corridors de connexion transfrontalière, qui visent à favoriser les échanges génétiques entre sous-populations de loups, nécessaires à la conservation des loups à long terme.

La France se situe actuellement au carrefour de trois corridors comme le montre la cartographie suivante élaborée par des scientifiques de l'INRA, de l'Université de Montpellier et du CERPAM.

LIEUX DE PRÉSENCE PERMANENTE (ROUGE) OU OCCASIONNELLE (ORANGE) DES LOUPS EN EUROPE, AINSI QUE LEURS 10 SOUS-POPULATIONS RECENSÉES PAR LES EXPERTS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (D'APRÈS BOITANI ET AL., 2014)

Enveloppes de zonages colorés : notre interprétation des projets en cours au sein de l'UE visant à favoriser une meilleure conservation de l'espèce par des échanges entre certaines de ses sous-populations.



Source : INRA Productions Animales 2017, numéro 5.

Dans la récente étude du groupe d'experts européen de février 2018¹ deux points doivent être relevés : d'abord, si l'état de conservation du loup est jugé **mauvais ou inapproprié dans 9 sur 17 pays** où les données sont disponibles, il est tout à fait **favorable en France**. Ensuite, **le loup n'est pas une espèce protégée partout en Europe** : l'Estonie, la Lettonie, la Finlande (pour certaines zones), la Pologne, la Slovaquie, la Bulgarie, les populations de loups grecs au nord du 19° parallèle et les populations de loups espagnols au nord de la rivière Douro font l'objet de **mesures de gestion plus souples**.

**Expertise scientifique sur le devenir la population de loups en France,
démarche d'évaluation prospective à l'horizon 2025/2030 et viabilité à long terme
(17 février 2017) - ONCFS et MNHN**

Les connaissances générales sur le fonctionnement des populations permettent de donner un ordre de grandeur de l'ordre de 2 500 à 5 000 individus matures sexuellement, qui correspond à un effectif minimal à atteindre pour garantir la viabilité démo-génétique des loups.

Cet effectif minimum peut, biologiquement parlant, se concevoir à l'échelle de la métapopulation italo-française, sous réserve de s'assurer du maintien de la continuité démographique et des échanges génétiques à cette échelle spatiale transfrontalière.

L'analyse du risque d'extinction purement démographique se conçoit à l'horizon temporel de 50 à 100 ans.

Dans son état actuel (nombre de meutes, taux de croissance), la population française peut être considérée comme démographiquement viable. La croissance d'une population de loups devient nulle à partir d'un seuil de mortalité totale de 34 % en moyenne et négative (décroissance) au-delà. Le taux annuel moyen de mortalité est de 22 % dans la population française. Replacé dans le modèle liant la mortalité à la croissance de la population, celle-ci est estimée à 15 % par an en moyenne pour la même période.

Les effectifs présentent cependant une phase récente de stabilisation, concomitante à la période d'augmentation des prélèvements par dérogation.

Une résolution du PE du 15 novembre 2017 sur un plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie (2017/2819(RSP)) appelait ainsi la Commission européenne à s'interroger sur une protection différenciée du loup en Europe.

Le point 34 de la résolution constate ainsi que *« les espèces indiquées comme nécessitant une protection stricte dans la directive « habitats » ont atteint un bon niveau de conservation dans certaines régions d'Europe et son susceptibles de mettre d'autres espèces et les animaux d'élevage en danger et, partant, de perturber l'équilibre naturel de l'écosystème ; appelle la Commission à développer un processus d'évaluation qui permette de modifier le statut de protection d'une*

¹ Europe Large Carnivore Management Plans of Protection : Best Practices in EU Member States - Committee on Petitions - Policy department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs (Directorate general for internal policies of the union) février 2018 PE 596.844.

espèce dans une région donnée dès que le niveau de conservation souhaité est atteint ».

Proposition n° 10 : soutenir le Gouvernement dans une démarche visant à adapter le cadre juridique international et européen de gestion des loups.

Compte tenu de l'état de conservation du loup à l'heure actuelle en France, il peut être raisonnablement envisagé d'adapter la protection juridique dont il fait l'objet.

Proposition n° 11 : améliorer la gestion intra-européenne des populations de loup, avec un pilotage politique pour anticiper les mouvements de population et connaître avec précision l'état de conservation du loup.

Considérant les corridors de circulation des populations lupines et l'enjeu de la viabilité génétique à l'échelle européenne, une action plus étroite, en lien avec la Convention Alpine ou sous la forme d'actions bilatérales doit être recherchée.

C. CONCEVOIR DE NOUVEAUX OUTILS DE GESTION DES LOUPS

1. Revoir la protection des troupeaux

En cinq ans, entre 2013 et 2017, le coût total des mesures de protection a plus que doublé, passant de 10 M€ à 23 M€. En 2016, les fonds consacrés à la protection se répartissent comme suit : 80 % pour le gardiennage, 10 % pour les parcs de regroupement mobile ou de pâturage de protection renforcée électrifié, 9 % pour les chiens de protection et environ 1 % pour l'analyse de vulnérabilité. En moyenne, dans le précédent plan loup, près de 20 % des dépenses restaient à la charge de l'éleveur.

Le CERPAM rappelle que les éleveurs jouent massivement le jeu de la protection. Plus de 2 400 contrats de protection ont ainsi été engagés par des éleveurs en 2017 avec l'État dans le cadre de la mesure 7.6.1 « *Aide à l'adaptation de la conduite pastorale des troupeaux soumis au risque de prédation par les grands prédateurs* » du FEADER, que les éleveurs prennent en charge à hauteur de 20 %.

Une récente étude de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique)¹ porte néanmoins un **regard critique sur les mesures de protection** des troupeaux. La mise en œuvre de la protection a tendance à modifier le fonctionnement et les performances des élevages (les plus pâturants sont les plus impactés) et à engendrer un surplus de travail important pour les éleveurs. Certains *scenarii* de repli en bergerie sont même de nature à **compromettre la viabilité économique des élevages.**

¹ Étude réalisée en collaboration avec Montpellier SupAgro et le CERPAM (Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes Méditerranée Manosque) : <https://prodinra.inra.fr/ft?id={2E48C623-F05F-4BDF-910D-98193A5B68CC}&original=true>.

En outre, ces mesures de protection ont des **conséquences négatives sur les paysages et la biodiversité** en affectant la circulation libre de la faune sauvage et le multi-usage des espaces.

Dans leur rapport précité consacré au patrimoine naturel de la montagne, nos anciens collègues André Vairetto et Helène Masson-Maret soulignait ainsi que la présence et l'expansion du loup impliquent une **limitation des durées de pâturage**, une **perturbation du rythme naturel** des brebis et un accroissement des déplacements et des **problèmes sanitaires**, avec pour conséquence une **productivité des troupeaux en chute**.

La vulnérabilité des troupeaux peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- en premier lieu, les **caractéristiques intrinsèques des terrains de pâturage**, où le relief accidenté, qui peuvent nuire à la visibilité et à la détection olfactive des chiens de protections ;

- en second lieu, la **dispersion des troupeaux** répartis en lots sur certaines exploitations, qui impose de démultiplier les mesures de protection ;

- en troisième lieu, le **manque de renouvellement des outils de protection** (aucune clôture n'arrête le loup décidé à passer, sauf à l'élever à 2,5 m avec électrification et à l'enterrer de 30 cm) ;

- enfin, il ne faut pas sous-estimer la **capacité d'adaptation des loups** aux activités humaines. **Les loups semblent avoir désappris la peur de l'homme**, comme en témoignent la forte augmentation des attaques de jour, le rapprochement des attaques des lieux d'habitation et l'occurrence d'attaques alors même que des hommes et des chiens sont présents.

Accroître la pression sur les éleveurs, déjà en situation de détresse, ne peut que les conduire à terme rapproché à retirer leurs animaux des pâturages dans une logique d'intensification en bâtiment ou d'abandon, comme c'est déjà le cas dans le Var, où 40 % des parcours ont été abandonnés en 10 ans dans les zones de présence de meutes de loups.

En Italie, dans les Abruzzes, la grande transhumance disparaît progressivement et les effectifs ovins ont baissé de 60 % en 20 ans. Le constat se répète en Espagne, dans les Picos de Europa.

De même, l'augmentation du nombre de chiens de protection accroît les risques d'incidents avec les promeneurs, le voisinage et les chasseurs¹. La conciliation de la présence des chiens de protection avec la fréquentation de loisir des espaces de pâturage est de plus en plus difficile et les éleveurs font face à des injonctions contradictoires entre, d'un côté, les maires qui les poussent à attacher leurs chiens le jour, en limiter le nombre

¹ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/attaque-chiens-femme-gravement-blessee-chichilianne-isere-1065451.html> et <https://www.dici.fr/actu/2016/07/29/alpes-de-haute-provence-un-promeneur-violemment-attaque-un-patou-maljasset-878441>.

voire leur en interdire la détention et, d'un autre côté, la pression exercée par les pouvoirs publics pour imposer une protection accrue des troupeaux avec des chiens de plus en plus nombreux. Certains randonneurs et promeneurs se retournent même contre les éleveurs et les bergers, ce qui engendre des tensions sociales et des conflits. Les auditions réalisées par votre rapporteur ont ainsi révélé que la **formation des éleveurs pour la gestion des chiens de protection n'est pas adaptée**. En outre, certains chiens de protection remobilisés ont pu perdre leur base génétique au cours du temps et donc ne pas être suffisamment agressifs à l'égard des loups. Si l'idée est donc bonne et réalisable, les coûts demeurent très importants et pourraient augmenter à terme.

L'interdiction ou la restriction d'accès à certaines zones pastorales à cause de la dangerosité n'est pas souhaitable et doit intervenir en ultime recours, car l'objectif de la conciliation entre protection du loup et maintien du pastoralisme ne peut se faire au prix d'une fermeture des milieux de montagne et de plaine.

Si le législateur a encadré de façon très importante la situation des chiens dangereux¹ et errants en organisant leurs conditions de détention, en fixant les pouvoirs de police du maire² et en prévoyant les conséquences pénales des carences d'actions, le traitement des chiens de protection constitue un angle mort. Le financement de l'achat des chiens de protection pourrait presque être qualifié d'irresponsable lorsque la formation et le suivi du comportement des chiens ne sont pas assurés.

Proposition n° 12 : revenir sur le choix de conditionner les indemnisations à la mise en place de mesures de protection et reconnaître clairement la notion de troupeau non protégéable.

Cette mesure fait peser un soupçon sur les éleveurs et témoigne d'une volonté de désengagement de l'État puisque, à terme, le plan loup fixe comme objectif de développer la procédure déclarative des constats de dommages. Or, les éleveurs méritent l'attention de l'État face aux loups et un appui technique pour s'adapter aux comportements changeants des loups.

¹ Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et à la protection des animaux, loi 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux.

² Articles L. 211-11 et suivants du CRPM et article L. 2212-2 du CGCT.

Proposition n° 13 : revoir l'utilisation des chiens de protection, améliorer la formation et l'information de toutes les parties en contact avec eux, prévoir les pouvoirs de chaque autorité (maire, représentant de l'État) pour la gestion des problèmes de sécurité publique afférents.

Les chiens de protection permettent d'assurer une défense efficace des troupeaux à condition de prendre plusieurs précautions et de bien mesurer les conséquences de leur présence dans des espaces accessibles à des promeneurs et touristes qui n'en sont pas forcément conscients. Au cours des auditions, plusieurs points ont été relevés comme le manque d'efficacité de certains chiens et leur dangerosité potentielle. Il conviendrait donc d'organiser des formations subventionnées à destination du monde pastoral (conseils pratiques sur l'éducation des chiens), des élus (législation et capacités d'intervention) et de prévoir une structuration de la filière d'élevage française (labels, évaluations comportementales). Un vétérinaire référent pourrait être nommé pour chaque département.

2. Enrichir les connaissances scientifiques pour mieux gérer les loups

a) L'éthologie du loup : un animal adaptatif et endurant

Le débat actuel autour du loup manque de fondements scientifiques et techniques à plusieurs niveaux : d'abord, s'agissant de l'identité génétique des loups et la gestion de leur évolution génétique ; ensuite, concernant ses comportements.

Si l'acquisition de connaissances sur la biologie du loup et son éthologie figure parmi les objectifs du plan loup 2018-2023, qui prévoit la réalisation de plusieurs d'études (axe 7 du PNA), d'autres champs d'analyse doivent être couverts.

L'expertise scientifique collective sur les aspects sociologiques, culturels et ethnologiques de la présence du loup en France, réalisée par le Muséum d'histoire naturelle en 2017, insiste d'ailleurs sur ce point car les conflits avec le loup relèvent du long terme et sont susceptibles de persister encore.

Les capacités d'adaptation du loup ne cessent de surprendre les scientifiques. Par exemple, le loup ne préfère pas systématiquement les proies sauvages aux animaux domestiques, mêmes lorsqu'elles sont abondantes. La présence de l'homme ne suffit pas à tenir les loups éloignés ; il convient de lui notifier ce besoin de distance. Au Kirghizstan, par exemple, des vêtements imprégnés d'odeur de poudre sont utilisés pour tenir les

loups à distance et d'autres types de « rappels » de la menace que doit représenter l'homme pour le loup peuvent être développés.¹

Proposition n° 14 : réinvestir le terrain aux côtés des éleveurs pour observer les comportements des loups et définir ce qu'est un « état favorable de conservation » du loup.

La directive « Habitat » laisse une marge de manœuvre certaine aux États pour la gestion des loups. Il convient donc, plus que jamais, de se rapprocher du terrain pour observer les comportements des loups, son état de conservation et de développement pour adapter nos interventions. La création de brigades loups régionales par massif est également nécessaire.

b) L'efficacité des tirs de prélèvement et les mesures alternatives aux tirs létaux

Un constat s'impose : l'augmentation du nombre de tirs de prélèvement est corrélée avec une hausse du taux de prédation. Aussi, un débat sur l'efficacité des tirs de prélèvement émerge actuellement. Le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité estime que « l'inefficacité des mesures actuelles sur la baisse du taux de prédation s'explique en partie par le manque de fondements scientifiques et une inadaptation avec l'éthologie du loup. Les tirs de défense ne jouent pas le rôle attendu de suppression des loups s'attaquant aux troupeaux »².

Fondés sur l'idée de réapprendre aux loups la peur de l'homme en sanctionnant par la mort les faits d'attaques, les tirs de prélèvements auraient **deux principaux effets contradictoires**, avec pour conséquence un effet limité sur la réduction de la pression de prédation. D'abord, un animal mort ne peut transmettre l'expérience de son contact avec les hommes aux autres. Ensuite, les tirs de prélèvements peuvent conduire à désorganiser les meutes lorsque les alphas et les animaux structurants d'une meute sont tués indistinctement. L'étude du groupe d'experts européens de février 2018 abonde dans le même sens³ : « le prélèvement létaux a peu ou pas d'effet, voire des effets contreproductifs en matière de réduction de la prédation car la destruction induite des meutes laisse place aux attaques et les prélèvements nécessaires à la limitation des prédatons mettraient en danger la viabilité de l'espèce ».

¹ INRA Productions animales 2018 numéro 5.

² Note précitée du mercredi 13 janvier 2016.

³ Etude précitée de février 2018 PE 596.844.

Proposition n° 15 : développer les mesures alternatives aux tirs de prélèvement pour réapprendre aux loups à se méfier et à se tenir à l'écart des hommes.

Les pouvoirs publics ne peuvent plus faire l'économie de concevoir et d'appliquer d'autres méthodes d'intervention et de gestion sur la population des loups. Il convient dès lors de développer le piégeage, pour poser des puces ou des colliers aux loups, de renforcer l'observation des comportements de l'animal et d'adapter les équipements à cet objectif (fusil à gros sel ou autres types de projectiles aux objectifs pédagogiques, pièges adaptés). La création des brigades loups par massif permettra de construire ces solutions.

L'exigence consiste aujourd'hui à trouver le moyen de « traumatiser » le loup qui attaque le troupeau et d'éliminer uniquement les individus qui posent le plus de problèmes. Le tir léthal ne peut pas être la réponse automatique même s'il doit pouvoir être activé en cas de besoin. **L'objectif principal doit être d'apprendre au loup à se tenir à distance des habitations**, de tout équipement humain et des troupeaux d'animaux domestiques, qui doivent demeurer largement minoritaires dans l'alimentation du loup.

III. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Proposition n° 1 : renforcer la fiabilité des données sur le nombre de loups, de meutes et leur répartition géographique en consolidant l'ensemble des informations (Office national de la chasse et de la faune sauvage, associations de protection de l'environnement et éleveurs) au sein d'un document trimestriel du groupe national loup.

Proposition n° 2 : améliorer la transmission de l'information de l'ONCFS et des services de l'État aux élus locaux.

Proposition n° 3 : identifier les zones de présence et de répartition naturelle des loups et endiguer la progression du front de colonisation, en prévoyant une évolution du dispositif des zones de protection renforcée (ZPR).

Proposition n° 4 : reconnaître aux éleveurs un droit de légitime défense pour protéger leurs troupeaux en situation d'attaque.

Proposition n° 5 : refondre le système d'indemnisation des éleveurs à un niveau législatif en y intégrant l'indemnisation des chiens de protection pour assurer la rapidité des paiements et la juste reconnaissance des préjudices subis.

Proposition n° 6 : revoir la gouvernance du plan loup, la situation actuelle n'étant pas satisfaisante pour les parties prenantes car pâtissant tantôt d'un excès de politique, tantôt d'une insuffisante clarté dans l'impulsion politique qui préside à la gestion des loups.

Proposition n° 7 : envoyer un signal politique fort sur le soutien au pastoralisme, en inscrivant de nouveaux principes au sein du code de l'environnement et en créant de nouveaux outils de valorisation des espaces pastoraux.

Proposition n° 8 : renforcer la prise en compte des souffrances des animaux de troupeaux dans le code de l'environnement.

Proposition n° 9 : s'appuyer sur des éléments scientifiques pour définir juridiquement ce qu'est un loup.

Proposition n° 10 : soutenir le Gouvernement dans une démarche visant à adapter le cadre juridique international et européen de gestion des loups.

Proposition n° 11 : améliorer la gestion intra-européenne des populations de loup, avec un pilotage politique pour anticiper les mouvements de population et connaître avec précision l'état de conservation du loup.

Proposition n° 12 : revenir sur le choix de conditionnement des indemnisations à la mise en place de mesures de protection et reconnaître clairement la notion de troupeau non protégeable.

Proposition n° 13 : revoir l'utilisation des chiens de protection, améliorer la formation et l'information de toutes les parties en contact avec eux, prévoir les pouvoirs de chaque autorité (maire, représentant de l'État) pour la gestion des problèmes de sécurité publique afférents.

Proposition n° 14 : réinvestir le terrain aux côtés des éleveurs pour observer les comportements des loups et définir ce qu'est un « *état favorable de conservation* » du loup.

Proposition n° 15 : développer les mesures alternatives aux tirs de prélèvement pour réapprendre aux loups à se méfier et à se tenir à l'écart des hommes.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 avril 2018, la commission a examiné le rapport d'information de M. Cyril Pellevat, Président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne, relatif au « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage ».

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'information de M. Cyril Pellevat, Président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne, relatif au « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage »

Ce plan, publié par le Gouvernement le 19 février dernier, a suscité beaucoup de réactions négatives, de la part des éleveurs comme des associations de protection de l'environnement.

Des sénateurs appartenant à plusieurs commissions s'en sont fait l'écho. Afin d'associer l'ensemble des sénateurs, notre commission, compétente sur ce sujet, a demandé à Cyril Pellevat, de conduire un cycle d'auditions dans le cadre du groupe d'études « Montagne », qu'il préside, et auquel tous les sénateurs peuvent adhérer. C'est pourquoi notre réunion d'aujourd'hui est ouverte à l'ensemble des membres du groupe d'études, dont je salue la présence.

Nous entendrons dans une heure Monsieur Stéphane Bouillon, le préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes, coordonnateur du Plan loup.

Je laisse sans plus attendre la parole à notre collègue Cyril Pellevat, afin qu'il nous présente les conclusions de ses travaux.

M. Cyril Pellevat. – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui les conclusions du cycle d'auditions qui s'est déroulé au cours des mois de février et mars au sein du groupe d'études « Développement économique de la montagne » dans le cadre de la mission que vous avez bien voulu me confier après la parution du « plan national 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » le 19 février dernier.

Je me félicite que nous ayons pu, dans un délai court, entendre l'ensemble des parties prenantes sur le sujet, puisque nous avons procédé à plus de 10 auditions et 3 tables rondes. Nous avons également reçu près d'une vingtaine de contributions écrites.

La croissance du nombre de loups et de la prédation est un sujet épineux et d'ailleurs, les histoires populaires, les légendes et la littérature attestent que la cohabitation entre le loup et l'homme n'a jamais été aisée. Il n'y a pas de solution simple.

Le loup est une espèce protégée mais les règles fixées en droit international par la convention de Berne de 1979, en droit européen par la directive Habitat de 1992 et en droit interne par le code de l'environnement prévoient des dérogations permettant d'abattre des loups lorsque trois conditions sont réunies : il doit exister un risque sérieux pour les activités humaines et les troupeaux, l'abatage doit intervenir en dernier recours, après échec de mesures alternatives, et enfin, l'intervention sur les loups doit être proportionnée, c'est-à-dire ne pas menacer sa viabilité à long terme.

Il ressort clairement des auditions que nous avons menées que l'équilibre actuel entre la protection du loup et le maintien de l'agropastoralisme est défavorable aux éleveurs.

Les chiffres sont éloquentes : plus de 11 000 victimes animales du loup en 2017, en augmentation de 60 % depuis 2013 et une dépense publique consacrée à la prédation du loup qui est passée de 4 millions d'euros en 2006 à 26 millions d'euros en 2017, sans compter les moyens humains et le temps consacrés à la gestion des dégâts causés par le loup. Nous assistons donc à la faillite du modèle de cohabitation entre le loup et l'élevage tel qu'il est pensé depuis 20 ans en France.

Depuis le début des années 1990, le nombre de loups a augmenté dans des proportions très importantes, entre 12 et 20 % par an, pour atteindre aujourd'hui une population de 500 spécimens sans doute, répartis dans 63 zones de présence permanente, dont 52 en meutes. Je dis « sans doute » car il est difficile d'avoir un comptage véritablement fiable. Nous savons simplement que le loup est officiellement présent dans 33 départements et 846 communes.

Dans ces conditions, le modèle pastoral fait face à un danger mortel alors même qu'il représente une tradition culturelle et sociale indispensable à la préservation de l'environnement, au développement économique et à la conservation de l'identité des villages. En 10 ans, l'emprise territoriale de l'agriculture a régressé de près de 4 % en montagne et le nombre d'exploitations agricoles a diminué de près de 23 %, passant de 100 000 à 80 000.

Or, la France est une grande puissance agricole mondiale et l'un des bastions de l'élevage en Europe. En montagne, l'élevage est la première activité pour près de 75 % des exploitants agricoles et sur les 44 AOC fromagères que compte la France aujourd'hui, 26 sont produites en zone de montagne.

La situation n'est donc plus tenable, ni pour les éleveurs, ni pour les populations et les touristes qui seront un jour menacés, ni pour les finances publiques. C'est un cercle vicieux de souffrances, de dépenses et d'incompréhensions.

À l'issue de ce cycle d'auditions, je souhaiterais partager avec vous trois constats, avant de présenter les propositions du rapport que je soumettrai à votre approbation.

Premier constat : si le plan loup comporte des avancées indéniables, il ne satisfait aucun des acteurs concernés, que ce soient les éleveurs ou les associations de protection de l'environnement. La volonté d'améliorer la connaissance scientifique sur les loups, le renforcement des mesures de protection et les récentes annonces du Président de la République sur la question des hybrides et de la pérennisation de la Brigade loup vont certes dans le bon sens. Mais d'importantes difficultés demeurent sur le plan technique, qu'il s'agisse du comptage des loups, de la connaissance de leurs comportements et de la capacité de défense des éleveurs.

Deuxième constat : l'argument du maintien de la biodiversité pour justifier la protection du loup est tout à fait paradoxal. Certes, en tant que grand prédateur, le loup a une place indispensable dans la chaîne alimentaire et contribue à la richesse faunistique de notre pays. Mais la contribution du pastoralisme à la biodiversité en France est tout aussi voire davantage précieuse. Alors que nous parlons de transition écologique, de respect de l'environnement, de meilleurs usages alimentaires, nous sommes précisément en présence d'une activité qui répond à ces objectifs. Les éleveurs sont davantage que des gardiens des montagnes et des plaines. En plus d'empêcher la spéculation foncière, ce sont les premiers écologistes ! Ils ne consomment pas ou peu de produits chimiques et l'élevage extensif assure à la fois la protection du sol, de l'eau, de la biodiversité et contribue à l'entretien des paysages. Il figure à ce titre parmi les bonnes pratiques pour la gestion des sites Natura 2000. Aussi, au regard de la relative passivité des pouvoirs publics face à la disparition progressive des oiseaux ou d'autres espèces animales comme les abeilles, l'attitude concernant le loup et le pastoralisme apparaît excessive et déséquilibrée.

Sur la question du bien-être animal, la position actuelle du Gouvernement me semble également tout à fait paradoxale : on s'inquiète du bien-être du loup mais pas de celui des brebis, des bovins, des chevaux et des chiens de protection attaqués ! Or le bien-être de ces animaux domestiques est essentiel pour la qualité de la production agricole. Le stress ressenti par les bêtes après les attaques conduit à des problèmes de fertilité, de malformation et à des comportements parfois agressifs s'agissant des chiens de protection.

Troisième constat : nous sommes en train de perdre la bataille de la communication. Il y a, sur la question du loup, une forme de pensée romantique, de pensée urbaine de la ruralité qui est sans rapport avec la réalité des enjeux dans les territoires. Nous devons faire valoir nos arguments dans l'espace public, sur le plan de l'aménagement du territoire, du développement durable de la montagne et notre conception de la biodiversité, qui ne se limite pas à un traitement comptable ou partiel du

problème mais qui entend valoriser la tradition des territoires et la sécurité des populations.

J'en viens maintenant aux 15 propositions que nous avons élaborées en concertation avec les membres du groupe d'études.

Tout d'abord, il est urgent d'améliorer notre connaissance du loup et des lieux où il est présent en France. Nous ne pouvons faire l'économie de données fiables sur le nombre de spécimens et de meutes, les espaces où ils évoluent et leurs caractéristiques génétiques. Nous manquons de connaissances scientifiques sur le sujet.

Corolaire de cette proposition, il faut améliorer la transmission de l'information de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et des services de l'État aux élus locaux, qui doivent pouvoir disposer d'une information fiable pour gérer au mieux les situations sur le terrain, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il faut aussi construire une définition juridique robuste du loup pour ne pas surprotéger des espèces hybrides qui n'ont ni les caractéristiques ni le comportement des loups et menacent indûment populations et troupeaux.

Ensuite, nous devons faire en sorte de nous approcher au maximum d'une situation « 0 attaque » pour les éleveurs, en engageant une réflexion sur le cantonnement des loups dans certaines zones afin d'endiguer l'extension du front de colonisation. Un renforcement des pouvoirs des maires pour prévenir les atteintes à l'ordre public et à la sécurité des personnes serait, à cet égard, nécessaire. Les éleveurs doivent par ailleurs se voir reconnaître le droit à la légitime défense de leurs troupeaux, sans condition.

Point central de notre rapport, nous devons revaloriser le pastoralisme, dans sa dimension économique, environnementale et culturelle, afin de préserver les activités humaines face à la prédation. Après avoir adopté une politique ambitieuse en la matière depuis les années 1970, les pouvoirs publics doivent faire preuve de cohérence.

Plusieurs ajustements techniques sont également nécessaires. D'abord, il est nécessaire d'élaborer de nouveaux outils d'intervention sur la population des loups qui ne soient pas létaux, comme la capture-relâche pour réapprendre au loup la peur de l'homme, dans une forme de démarche pédagogique. Les scientifiques expliquent que le loup doit pouvoir partager auprès de la meute son expérience du contact avec les humains et il faut pour cela qu'il reste parfois en vie après une attaque.

Ensuite, il est indispensable de mesurer toutes les conséquences des mesures de protection actuellement mises en œuvre.

L'accent doit, à cet égard, être mis sur l'accompagnement des éleveurs et la formation. La question des chiens de protection en particulier

est urgente : nous assistons déjà à des attaques sur des promeneurs et cela ne peut pas durer.

De même, la viabilité économique des exploitations est menacée par le coût financier de la protection à mettre en place, parfois sans commune mesure avec les rendements. On touche aux limites d'une protection des troupeaux pensée sous un angle purement bureaucratique. La conditionnalité de l'indemnisation des éleveurs à la mise en place de mesures de protection, insérée dans le nouveau plan loup à la demande des associations de protection du loup, témoigne aussi d'une suspicion malsaine sur la volonté des éleveurs de protéger leurs troupeaux et d'un traitement trop abstrait du sujet. La protection des troupeaux ne saurait être l'alpha et l'oméga des politiques de soutien au pastoralisme. Le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée nous rappelle à cet égard que 95 % des pertes se produisent sur des troupeaux protégés.

Il conviendrait également de refondre le dispositif d'indemnisation des éleveurs à un niveau législatif et de leur assurer une procédure contradictoire respectueuse de leurs droits en tant que victimes d'actes de prédation. Nous devons garantir la juste reconnaissance de leurs préjudices matériels et moraux.

Enfin, un changement de dimension dans l'approche du sujet est nécessaire.

D'une part, nous devons élargir la réflexion sur la conservation du loup à l'échelle européenne, plutôt que d'envisager la viabilité démographique et génétique du loup uniquement sur le territoire français, ce qui n'a pas beaucoup de sens. Si le ministère de la Transition écologique et solidaire nous a fait part de l'admiration de nos voisins européens quant au suivi que nous réalisons des loups en France, je doute qu'ils admirent le taux de prédation que nous subissons par ailleurs et les situations locales extrêmement tendues que nous connaissons ! Le loup français tue deux à trois fois plus de brebis que le loup italien ou suisse !

D'autre part, nous pourrions soutenir le Gouvernement dans une démarche visant à abaisser la protection dont bénéficie le loup à l'échelle européenne, compte tenu de sa situation favorable de conservation. Un déclassement du loup de l'annexe II vers l'annexe III de la convention de Berne et de l'annexe IV vers l'annexe V de la directive Habitat permettrait une gestion démographique plus souple et me semble plus que jamais nécessaire. L'Europe ne tient pas suffisamment compte des spécificités locales et en l'occurrence de la situation de prédation en France.

Avant de conclure, un point d'actualité me semble important : la septième session plénière de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) doit se tenir en France dans un an. Le ministre d'État Nicolas Hulot a annoncé son intention de placer, je cite, « l'érosion de la biodiversité au même rang d'importance que

le réchauffement climatique ». Ce vœu restera pieux si l'érosion de l'emprise pastorale se poursuit et avec elle l'érosion de la biodiversité dans les territoires de montagne.

Nous devons bien choisir nos combats. Le loup n'est aujourd'hui plus une espèce menacée, c'est le pastoralisme qui l'est ! L'article 1er de la loi Montagne de 1985, dans sa rédaction résultant de la loi Montagne II de 2016, dispose désormais que « la République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel ». Nous devons donner corps à cette exigence.

Voici en substance, monsieur le président, mes chers collègues, les résultats de la mission que vous m'avez fait l'honneur de me confier.

J'espère vous avoir démontré la nature de l'urgence en matière de gestion des loups et la nécessité ainsi que la légitimité que nous avons à intervenir sur ce sujet pour rétablir un équilibre favorable aux activités humaines.

Les éleveurs et les territoires pastoraux ne peuvent attendre davantage.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup Monsieur Pellevat pour avoir réussi à faire le point dans un temps extrêmement contraint sur ce dossier compliqué, avec des propositions pragmatiques et pertinentes.

M. Guillaume Gontard. – Merci pour le rapport et toutes ces explications. Nous avons en effet pu auditionner un éventail assez large de personnes, éleveurs, élus ou scientifiques, qui nous ont permis d'avoir une vision globale de la situation.

Une remarque suite à ce que nous ont dit beaucoup d'éleveurs : attention à ne pas faire croire que nous allons arriver à une situation sans loup. Les loups sont présents, la convention de Berne est là, et nous en avons pour un moment. On ne peut pas faire croire aux éleveurs que l'on va pouvoir régler le problème du jour au lendemain.

Il faut notamment faire attention au message que l'on peut donner sur les moyens de protection. Quel que soit le mode de protection, que ce soit le tir de protection, les chiens ou les clôtures, il faudra le mettre en œuvre et travailler à aider et accompagner les éleveurs à leur mise en place.

Mme Patricia Morhet-Richaud. – Nous avons en effet mené de nombreuses auditions et reçu différentes contributions. Nous attendons encore les dernières, dont il faudra s'inspirer pour finaliser le rapport.

Il y a un grand malaise chez les éleveurs dans tous nos territoires, et une légitimité à s'interroger sur l'avenir de ces territoires. C'est une question

très importante : quelle est la vision pour ces territoires ruraux de montagnes dans lesquels le loup est présent ?

Au niveau européen, il faut également pouvoir en discuter et s'interroger ensemble afin d'avoir une vision commune sur la convention de Berne ainsi que sur la directive Habitat.

M. Cyril Pellevat. – Monsieur Gontard, au cours de nos auditions, aucun éleveur ni élu n'a remis en question la présence du loup. S'est fortement exprimée en revanche la volonté de protéger les élevages de façon pérenne. Le rapport essaie de reprendre cette idée : les préconisations visent un objectif qui n'est pas « zéro loup » mais « zéro attaque ». Certains pays ont été pris en exemple par des associations de protection de l'environnement, notamment l'Italie et l'Espagne, puisqu'on compte dans ces pays deux à trois fois moins d'attaques sur les brebis en proportion de la population de loups.

Mme Morhet-Richaud, en effet nous attendons encore deux contributions : des offices du tourisme et du Défenseur des droits. Comme cela a été rappelé, les auditions se sont déroulées dans un cadre très contraint, en un mois, et toutes les personnes sollicitées n'ont pas pu se libérer.

Les élus locaux et les éleveurs sur le territoire expriment beaucoup de détresse, et j'espère que nous arriverons à mettre en œuvre des mesures qui répondent à leurs préoccupations.

Au niveau européen, une rencontre est prévue le 14 mai avec Michel Dantin pour travailler sur le loup.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez évoqué dans le cadre du rapport, des attaques d'élevages, mais aussi de promeneurs, liées à une certaine prolifération des loups et des chiens de protection. Vous disiez notamment que les loups français étaient beaucoup plus prédateurs que ne le seraient les loups voisins. Y a-t-il des explications à ce phénomène ? Ce sujet rentre-t-il dans le cadre des propositions formulées ?

M. Olivier Jacquin. – Le plan loup n'a pas retenu la proposition de piégeage non-mutilant avec relâche du loup. Cette solution permettrait pourtant d'étudier les capacités d'effarouchement et de mieux connaître l'espèce.

Mme Angèle Préville. – Je reviens sur le constat que le loup français tue deux fois plus que le loup italien. Cela a-t-il été étudié en détail ? Les propositions qui ont été faites s'inspirent-elles de ce qui a été fait en Italie ?

Mme Michèle Vullien. – J'étais ce week-end à Courzieu, où se situe un parc avec des loups. Je suis étonnée d'apprendre que des loups attaqueraient des humains car les loups n'attaquent pas les humains.

J'ai également eu l'impression que vous avez davantage auditionné des acteurs du pastoralisme. Mais la connaissance ou la méconnaissance du loup, de ses mœurs, de son comportement et tout le fantasme qui entoure les loups restent importants.

Si les loups français sont plus prédateurs c'est sans doute dû à la façon dont on fait le décompte des brebis mortes, tuées par des loups, des chiens ou autre. Il paraît difficilement compréhensible que, sous prétexte qu'ils sont de l'autre côté de la frontière, les loups français soient plus costauds que les loups italiens.

M. Cyril Pellevat. – Je tiens à préciser qu'il n'y a aujourd'hui pas d'attaque de loup sur l'humain, il s'agit des chiens de défense. Les chiens attaquent les humains parce qu'il y a une certaine forme d'agressivité. Un vétérinaire comportementaliste que nous avons auditionné nous a indiqué qu'une meilleure éducation et un meilleur dressage de ces chiens étaient nécessaires pour éviter les attaques.

S'agissant des parcs voisins : nous manquons de données scientifiques. Dans les autres pays, il n'y a pas de politique de tir légal, comme nous le faisons en France. Est-ce que le fait de tirer désorganise les meutes et augmente le nombre d'attaques ? Aujourd'hui on ne le sait pas.

Le piégeage fait en effet partie de nos préconisations. Cela se fait déjà aux États-Unis, ce qui permet de regarder comment le loup évolue et de prévenir certaines attaques. Nous y sommes bien sûr très favorables. Cela permet également d'habituer le loup au fait que l'homme puisse être son prédateur, et cela peut avoir un effet de transmission d'information à la meute.

À propos des parcs dans lesquels des loups sont élevés, nous manquons de données. Il faudrait donc voir comment les autres pays procèdent. Certains appuient leur campagne de tourisme sur le loup. Mais je n'ai pour l'instant pas plus d'éléments.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup, je vais vous demander l'autorisation de publier ce rapport et je pense qu'il n'y a pas d'objection.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

II. AUDITION DE M. STÉPHANE BOUILLON, PRÉFET DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, COORDONNATEUR DU « PLAN NATIONAL D' ACTIONS 2018-2023 SUR LE LOUP ET LES ACTIVITÉS D'ÉLEVAGE »

Réunie le mercredi 17 avril 2018, la commission a entendu M. Stéphane Bouillon, Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, coordonnateur du « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage ».

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir M. Stéphane Bouillon, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en sa qualité de préfet coordonnateur du plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage.

Ce « plan loup », dévoilé le 19 février dernier, a suscité de nombreuses réactions plutôt négatives, de la part aussi bien des éleveurs que des associations de protection de l'environnement. Aussi avons-nous chargé **Cyril Pellevat**, président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne, d'une réflexion sur le sujet. Au terme de ses auditions, il a élaboré des recommandations dont il nous a fait part il y a quelques instants.

L'augmentation de la prédation en France est un sujet épineux. Les loups ont fait plus de 11 000 victimes animales l'année dernière, soit 60 % de plus qu'en 2013, et le coût de l'indemnisation des victimes est passé de 4 à 26 millions d'euros entre 2006 et 2017. Ces évolutions résultent de la hausse très importante du nombre de spécimens : entre 12 et 20 % par an depuis le début des années 1990. Aujourd'hui, on en compte environ 500, sur 63 zones de présence permanente.

Monsieur le préfet, nous nous félicitons que vous puissiez nous présenter le plan du Gouvernement. Peut-être pourrez-vous aussi nous éclairer sur les nouvelles annonces qui, à ce que nous avons cru comprendre, pourraient être faites.

M. Stéphane Bouillon, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, coordonnateur du plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage. – La mise en œuvre du « plan loup », assez compliquée, est un travail d'équipe impliquant l'ensemble des services de l'État. C'est pourquoi je suis accompagné de M. Michel Sinoir, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, et de M. Denis Félix, représentant de la DREAL.

Dans le cadre d'un plan national d'actions désormais beaucoup plus déconcentré, les préfets de département travaillent directement avec les acteurs de terrain. Leurs missions sont définies par deux arrêtés du 19 février dernier.

Ils octroient les dérogations aux interdictions de destruction de loups – dans le cadre de la directive « habitats » et de la convention de Berne sur les espèces protégées, la règle est l'interdiction de tuer –, désignent les bénéficiaires des autorisations de tir et assurent le suivi des dommages.

Ils déterminent également, au cas par cas, si un troupeau est protégeable ou s'il l'est difficilement, selon une procédure nouvelle qui prend en compte la notion de front de colonisation. Quand un troupeau est reconnu non protégeable – pour protéger ceux des Causses aveyronnais, le préfet a calculé qu'il faudrait 3 400 kilomètres de clôture et 2 200 chiens... –, l'autorisation de tir est possible sans condition de protection, ce qui est une nouveauté.

Le soutien aux éleveurs et au développement du pastoralisme, grâce au Feader et aux concours du conseil régional, est aussi un enjeu très important.

La mission du préfet coordonnateur se fonde sur une lettre du 22 août 2014 cosignée par Mme Royal et M. Le Foll, dans l'attente d'un décret en préparation, mais le renforcement de son rôle est d'ores et déjà inscrit dans le plan national d'actions.

Je suis chargé de coordonner et d'harmoniser l'action de mes collègues, y compris en matière de zonage, pour assurer l'adéquation entre la pression de prédation et les actions engagées. En outre, à partir du 1^{er} septembre prochain, je pourrai sélectionner, en fonction de l'évolution des prédatons, les territoires sur lesquels les tirs de prélèvement pourront être autorisés par les préfets de département. Dans ce cadre, je serai amené à arbitrer entre les demandes des départements, comme je le fais déjà, sur proposition de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'ONCFS, et de la DREAL, pour les tirs de défense simple et renforcée. Cette mission de coordination est une autre nouveauté par rapport au système antérieur.

Je peux aussi interdire à mes collègues d'accorder des autorisations de tir, compte tenu du quota de loups à abattre que je dois faire durer tout au long de l'année. Actuellement de quarante, ce quota, qui pourra être dépassé de 12 % à partir de 2019 et qui ne s'applique pas aux tirs de défense simple, correspondra à 10 % du nombre de loups recensés par l'ONCFS. Je dois le gérer en bon père de famille, et faire en sorte qu'il y ait le moins de loups tués, mais surtout le moins de brebis égorgées. En fonction de la pression de prédation, je définis donc les territoires prioritaires.

Enfin, je communique sur les bilans globalisés et propose aux ministres les adaptations et expérimentations qui pourraient leur paraître utiles.

Grâce au nouveau système plus déconcentré, nous pouvons agir sans devoir toujours attendre un arbitrage ministériel ou interministériel et nous pouvons dialoguer plus directement avec les acteurs locaux. Nous disposons aussi d'une souplesse accrue pour autoriser et organiser les tirs,

ainsi que pour définir les zonages. Cette organisation permet d'assurer un meilleur équilibre entre préservation de la biodiversité et protection des éleveurs confrontés aux attaques.

Par ailleurs, c'est désormais le préfet coordonnateur qui préside le Groupe national loup. À ce titre, je suis chargé de faire le lien entre les défenseurs du loup et ceux du pastoralisme. Les réunions, vous l'imaginez, sont assez animées... En tout cas, cette instance, à laquelle le Parlement participe, est essentielle pour permettre des échanges sur la mise en œuvre de la réglementation.

Le loup a fait 12 000 victimes l'année dernière, soit deux fois plus qu'en 2013 – encore ce chiffre n'intègre-t-il pas les avortements et baisses de productivité consécutives aux attaques, qui ont parfois ruiné les éleveurs. Mon objectif est d'infléchir la courbe des pertes : je veux qu'il y ait moins de 12 000 brebis tuées en 2018. Je ne puis pas vous donner de chiffre plus précis, parce qu'il y a des choses qui ne dépendent pas de mon autorité, mais la consigne que je donne aux 33 préfets de département que je coordonne est bien d'œuvrer en ce sens.

Pour cela, il faut que nous concentrons les tirs de défense simple et renforcée et les tirs de prélèvement là où les pertes sont les plus nombreuses. Or 60 % des attaques ont lieu sur 15 % des territoires, et 3 % des éleveurs subissent 30 % des attaques. Focaliser notre action sur ces territoires permettra de réduire la pression de prédation et d'éviter que le système pastoraliste ne soit en difficulté sur tel ou tel territoire.

C'est dans cet esprit que j'ai envoyé la brigade de l'ONCFS dans le Var et les Alpes-Maritimes et que je l'enverrai bientôt en Savoie, sur la base des indications reçues des DDT, des organisations professionnelles agricoles et des éleveurs que je rencontre sur le terrain.

Si cette brigade, qui compte treize personnes, ne peut évidemment pas passer partout, il y a dans tous les départements des lieutenants de louveterie, auxquels le plan national d'actions donne un rôle important au côté des bergers et de l'ONCFS. J'ai demandé à mes collègues de les mobiliser et, le cas échéant, de renouveler les équipes qui ne paraîtraient pas suffisamment dynamiques.

S'agissant des chiens patous, qui confondent parfois les randonneurs avec des prédateurs du troupeau, le plan national d'actions prévoit plusieurs mesures, que j'ai complétées.

D'abord, le plan prévoit la formation des bergers à l'élevage des patous, pour que ces chiens soient mieux dressés. On regarde aussi si d'autres chiens ne sont pas capables de protéger les troupeaux.

Ensuite, il faut améliorer l'information des randonneurs : les panneaux actuels sont sympathiques, mais j'ai souhaité y ajouter une

signalétique officielle, outre celle des parcs, pour rappeler qu'il s'agit de recommandations de sécurité.

Enfin, puisque des plaintes ont été déposées, j'ai écrit aux procureurs généraux de tous les territoires concernés pour leur expliquer la réglementation et les conditions dans lesquelles nous sommes amenés à travailler.

J'en viens aux fronts de colonisation : l'Aveyron, la Lozère, le Tarn – 1 million d'ovins, soit plus que dans le massif des Alpes et à peu près autant qu'autour du Berry, et l'enjeu économique majeur du roquefort. Je travaille en étroite liaison avec les préfets concernés pour définir les cercles 1 et 2, qui ouvrent droit au financement des mesures de protection, et les zones difficiles à protéger, où il sera possible de tirer sans condition de protection. En matière de prévention, nous mettons en place des aides à la révision des modèles pastoraux pour que les troupeaux soient moins vulnérables.

En ce début d'année, nos trois maîtres mots sont : vigilance, mobilisation et dialogue. Pour la vigilance, la brigade loup est envoyée sur le terrain très régulièrement. La mobilisation de tous mes collègues et de tous les chefs de service de l'État est assurée par des consignes précises visant une mise en œuvre efficace du plan. Dialogue, enfin, parce que j'ai reçu plusieurs délégations d'organisations professionnelles agricoles, à Lyon, à Paris et lors des vœux du Président de la République à Cournon-d'Auvergne. Je vais également à la rencontre des éleveurs dans les départements les plus concernés : les Alpes-Maritimes, la Savoie et, bientôt, l'Aveyron et le Var. Chaque fois que j'irai dans un département de ma région, c'est avec plaisir que je rencontrerai des acteurs de terrain, si vous m'y invitez.

Le sujet est extrêmement sensible, les positions, difficilement conciliables. Quand je suis en réunion ou sur le terrain, j'entends bien la colère des uns et celle des autres. À nous d'essayer de trouver un équilibre entre la biodiversité et le pastoralisme, qui est essentiel à notre agriculture, à la vie rurale et à l'économie de nos montagnes. À Cournon-d'Auvergne, le Président de la République a dit : il faut remettre le pastoralisme au milieu de la montagne. C'est au loup de s'y adapter, et pas l'inverse...

Tel est le travail que nous menons au quotidien, en utilisant les outils qui nous sont donnés et en essayant de les améliorer. Mon rôle sera aussi de proposer des changements au Gouvernement. Les actions de formation et d'information ne sont pas les moins importantes, car il y a de nombreux *a priori*, qu'il s'agisse de la peur absolue du loup ou de la volonté absolue de voir le loup reprendre toute sa place.

M. Hervé Maurey, président. – Vous n'avez pas parlé des hybrides. Sont-ils exclus du plafond de prélèvements ? Seront-ils inclus dans le nouveau dispositif d'indemnisation, qui devrait concerner les loups, les ours et les lynx ?

M. Stéphane Bouillon. – Un hybride n'est pas un *canis lupus* au sens de la Convention de Berne : l'animal mort n'est donc pas compté. Seulement, l'identification pose parfois problème. Il y a en effet des divergences entre le laboratoire de l'ONCFS et un laboratoire allemand. Nous leur avons demandé de se rencontrer pour discuter et échanger leurs échantillons. De même, quand un chien aura été identifié, les personnes qui le souhaitent pourront faire un prélèvement concurrent à celui de l'ONCFS, pour permettre une discussion.

S'agissant de l'indemnisation, elle est prévue quand l'ovin a été dévoré par un animal que l'on suppose être un loup ou dont il a été établi que c'est un loup. La règle est suffisamment souple pour nous permettre d'indemniser les pertes directes et indirectes, ainsi que les pertes dans le temps, c'est-à-dire les avortements consécutifs à des attaques. Le montant de l'indemnisation sera revu cette année, en liaison avec l'Union européenne.

M. Cyril Pellevat, président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne. – Monsieur le préfet, vous serez le bienvenu en Haute-Savoie, où une quarantaine d'attaques sur des chamois ont été recensées depuis le début de l'année dans le massif des Aravis...

À la suite des auditions que j'ai menées, je souhaite vous poser plusieurs questions.

Pour quelles raisons les éleveurs ne peuvent-ils pas se voir consacrer un droit inconditionnel de légitime défense en cas d'attaque de loup ?

Pourquoi avoir conditionné l'indemnisation des éleveurs à la mise en place de mesures de protection ? Vous évoquez les lignes directrices agricoles de la Commission européenne et la distorsion de concurrence qui serait induite par l'indemnisation. N'est-ce pas plutôt une forme de concession faite aux associations de protection de l'environnement ? Nous connaissons les difficultés liées aux mesures de protection, et cette décision paraît brutale. Une entrée en vigueur progressive ou graduée est-elle prévue ? Serait-il possible de revenir sur cette mesure, qui fait peser un soupçon excessif sur les éleveurs ?

S'agissant des zones de protection renforcée, un dispositif introduit par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et qui reprend partiellement une initiative sénatoriale de 2013, pourriez-vous nous en préciser la fréquence d'utilisation et en évaluer l'efficacité ?

Par ailleurs, quelle est la situation des loups d'élevage ? Comment sont-ils encadrés et pourquoi ne pas les compter dans le nombre total de loups ?

Que prévoyez-vous pour réapprendre au loup la peur de l'homme ?

Enfin, comptez-vous développer des méthodes alternatives aux tirs de prélèvement ?

M. Stéphane Bouillon. - Le droit de défense inconditionnelle a été réintroduit, puisque le tir de défense simple est autorisé tout au long de l'année, même en cas de dépassement du quota. Cette évolution par rapport au régime antérieur est bonne, et nous la défendons fortement.

En ce qui concerne les indemnisations, elles sont considérées, du point de vue de l'Union européenne, comme des aides. C'est injuste, mais c'est ainsi. De ce fait, elles doivent avoir été méritées par des efforts de l'éleveur. En revanche, l'entrée en vigueur progressive et non systématique de ce dispositif est permise. Sur le terrain, nous ferons donc en sorte que la conditionnalité soit progressive. Du reste, c'est dans cet esprit que la notion de zone protégeable ou difficilement protégeable a été introduite, pour que nous puissions tenir compte de l'impossibilité, dans certaines circonstances, de prendre des mesures de protection.

Pour ce qui est du bilan des zones de protection renforcée, vous me prenez au dépourvu.

Les 596 loups des 59 élevages ne sont pas considérés, du point de vue de la Convention de Berne et des directives européennes comme des loups contribuant au rétablissement de la biodiversité. Nous mettons en place un contrôle de ces élevages pour vérifier le nombre d'animaux, leur état, la présence éventuelle d'hybrides et pour nous assurer qu'ils ne risquent pas de s'échapper.

Réapprendre au loup à avoir peur de l'homme : c'est le principe des mesures d'effarouchement, désormais autorisées sans préalable. Qu'il s'agisse de techniques sonores, olfactives ou même, hors les parcs naturels, de tirs non létaux, il faut que l'animal craigne davantage l'homme. Des études d'éthologie sont aussi menées, en liaison avec le Muséum national d'histoire naturelle, pour améliorer nos connaissances sur le comportement du loup.

S'agissant, enfin, de la capture et du piégeage, une expérience a été menée aux États-Unis qui a coûté extrêmement cher - il fallait utiliser un hélicoptère. Nous ne nous sommes pas lancés dans un tel dispositif. Par ailleurs, que ferait-on des loups capturés ? Si j'en parle à des élus des Vosges, où pourtant il y aurait abondance de gibier pour des loups, cela risque de poser quelques difficultés...

Mme Dominique Estrosi Sassone. - Monsieur le préfet, même si vous n'y êtes certainement pour rien, je regrette que, lors de votre venue dans les Alpes-Maritimes, les parlementaires n'aient pas été associés à la réunion qui s'est tenue à la préfecture.

Nous avons reçu l'assurance que la brigade loup serait pérennisée, ce qui était une attente forte. Seulement, le dispositif contractuel sur lequel

elle reposait, celui des emplois d'avenir, n'existe plus. Sous quelle forme les futurs membres de la brigade seront-ils employés ? Les membres employés en contrats d'avenir, qui ont été formés, connaissent le territoire et ont tissé des liens de confiance avec les éleveurs et les élus, pourront-ils être maintenus, s'ils le souhaitent ?

D'autre part, quel est le budget global du plan national d'actions ?

De longue date, l'un des départements les plus touchés par les attaques de loups, les Alpes-Maritimes ont été choisies comme département test pour la mise en œuvre d'une étude visant à comprendre les déplacements de meutes. Quand ce dispositif sera-t-il mis en œuvre ?

S'agissant enfin des constats simplifiés d'attaque - des constats déclaratifs rédigés par les éleveurs eux-mêmes -, seront-ils mis en place à l'échelle de tout le département, et dans quel délai ? Avez-vous sollicité l'avis des élus des villages concernés et des représentants des éleveurs ?

M. Patrick Chaize. - Quelle part les hybrides représentent-ils dans le nombre total de loups ? Dans quelle mesure le comptage actuel est-il fiable ?

M. Olivier Jacquin. - Vous avez évoqué une expérience dans laquelle le piégeage s'est révélé complexe et coûteux, et les expériences menées dans le Mercantour n'ont pas non plus été très heureuses. Ne serait-il pas envisageable d'expérimenter des techniques de piégeage accessibles, sous la responsabilité de piégeurs agréés ? Par la pose de puces GPS et le prélèvement d'ADN, cela permettrait de mieux connaître le loup. En outre, la mauvaise expérience pourrait avoir un effet dissuasif sur l'animal.

Le contexte lorrain de plaines et de parcs clôturés pourrait être propice, d'autant qu'il est situé sur la zone de colonisation actuelle du loup. L'idée intéresse une association de la région, « Encore éleveurs demain ».

D'autre part, je me révolte devant le manque de discipline du loup, qui ne respecte pas les limites départementales, notamment en Lorraine... Les comités loup ne pourraient-ils pas se réunir par zone d'attaque plutôt que par zone administrative ?

M. Jean-Marc Boyer. - Vous devez faire durer sur l'année le quota de tir de 40 loups. Mais le nombre de loups déterminé, qui fixe ce quota, pose unanimement problème. Les éleveurs, les agriculteurs et les élus ne demandent pas une éradication totale du loup mais une régulation de son nombre. De quelles marges de manœuvre disposeront les préfets départementaux par rapport au nombre de tirs autorisés ?

Nous avons rencontré des éleveurs et des élus en grande souffrance. Le représentant du ministre de l'agriculture nous a confié, de manière surprenante, que selon lui, un des trois acteurs du pastoralisme - éleveurs avec leurs brebis, touristes et loups - est de trop. Il n'a pas dit clairement de qui il s'agissait, mais nous avons tous compris... C'est assez symptomatique

du malaise qu'il peut y avoir, même au sein du ministère de l'agriculture. Si l'on veut aller vers « zéro attaque », il faut que le loup ait de nouveau peur de l'homme ; mais le loup est un animal très intelligent qui s'adapte très rapidement. Si l'on effraie les loups, est-ce qu'il ne sera pas plus agressif qu'il ne l'est actuellement - il n'attaque pas l'homme ?

Selon vous, 60 % des attaques ont lieu sur 15 % du territoire ; mais certains territoires n'ont pour l'instant pas beaucoup de loups, comme le département du Puy-de-Dôme. Le préfet a mis en place une cellule de veille, mais il faut anticiper pour ne pas laisser le loup proliférer et occuper le territoire - même s'il n'y en a que deux ou trois pour l'instant.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Je ne suis pas un spécialiste du loup, mais un chasseur. Je ne vous ai pas entendu parler des fédérations de chasseurs. Êtes-vous en relation avec elles ? Elles peuvent vous apporter leur concours, notamment dans le choix des loups à tirer ou les lieux qui y sont propices, surtout si les loups se concentrent sur 15 % du territoire.

L'ONCFS dispose d'environ 1 150 gardes-chasse. Certains sont-ils déplacés des zones tranquilles vers les territoires plus risqués ?

M. Guillaume Gontard. - Le chiffre de 500 loups cristallise les crispations, de toutes parts, et suscite l'incompréhension. Même l'ONCFS est incapable de faire un comptage aussi précis, à 100 loups près - ni aucun autre pays. Par contre, il peut compter le nombre de meutes et l'évolution de la population de loups. Le plan loup peut-il évoluer pour éviter de mentionner ce chiffre qui, chaque année, va être sujet à débats ?

Il est difficile de réguler le nombre de loups lorsqu'une meute est déjà installée. Faut-il laisser s'avancer le front de la colonisation avec des loups isolés, ou essaie-t-on de contraindre cette progression ?

Nous manquons de données scientifiques. Les mesures sont souvent prises par tâtonnement. Quelles mesures scientifiques sont déjà présentes dans le plan loup ? Sont-elles déjà en cours d'exécution ? Je suis favorable aux tests pour agir sur des zones précises durant deux ou trois ans, et plusieurs parcs régionaux sont volontaires pour collaborer avec l'État. Comment envisagez-vous ces zones-tests ? Comment le plan loup va-t-il être réellement financé ?

M. Henri Cabanel. - Ce n'est pas la présence du loup mais le nombre de loup qui est remis en question, en raison de l'augmentation des attaques depuis quelques années. Je suis très cartésien. Selon vous, le nombre d'attaques a doublé entre 2013 et 2017, or il y avait environ 300 loups en 2013, et de 400 à 500 en 2017. Soit les loups attaquent plus souvent, soit leur nombre estimé n'est pas exact, si l'on raisonne à due proportion...

Vous avez évoqué le sud de l'Aveyron, qui touche le nord de l'Hérault. Selon une étude de l'Institut national de recherche agronomique (Inra) et de Montpellier SupAgro, en collaboration avec le Centre d'études et

de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (Cerpam), la limite entre le nombre de loups et d'attaques et la viabilité des exploitations d'élevage a été atteinte.

M. Stéphane Bouillon. – Je regrette effectivement de ne pas avoir revu Mme Estrosi-Sassone à cette occasion. Je reviendrai avec plaisir rencontrer les éleveurs du Mercantour. Je souhaite y installer une brigade de bergers pour les aider, puisque les tirs de loups y sont interdits. Nous devons y réaliser un travail complémentaire, que j'ai évoqué avec le directeur du parc.

En 2017, année très importante, le budget global s'est élevé à 26,5 millions d'euros pour les mesures de prévention et de protection, et 3,5 millions d'euros pour l'indemnisation. Le nombre d'attaques, de victimes et d'investissements ont augmenté. De nombreuses zones classées en cercle 1 peuvent bénéficier de la prise en charge de mesures de précaution, et notamment du gardiennage par des chasseurs ou des louvetiers.

La moitié des fonds proviennent du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Cette année, nous avons prévu ce même niveau de budget et les mêmes mesures, y compris la prise en charge du dossier concernant la brigade sur laquelle je ne peux vous répondre aujourd'hui : le ministre l'évoquera demain... Nous avons eu de nombreuses réunions interministérielles, et avons beaucoup plaidé en ce sens. Lorsque j'ai rencontré le président de la Fédération ovine des Alpes-Maritimes, j'ai constaté la qualité des relations humaines et professionnelles entre les uns et les autres. J'espère avoir été entendu pour que cette qualité survive...

M. Hervé Maurey, président. – Le ministre fera-t-il des annonces demain ?

M. Stéphane Bouillon. – Il rencontrera des élus de l'Association des maires ruraux de France.

M. Hervé Maurey, président. – Cela pourrait-il donner lieu à une communication ?

M. Stéphane Bouillon. – C'est au ministre qu'il appartient de le dire...

En liaison avec les organisations professionnelles agricoles, et à condition que l'éleveur soit d'accord, et qu'il ait moins de cinq victimes, une procédure déclarative, simplifiée, est possible.

L'ONCFS a publié des chiffres sur les hybrides reposant sur 228 échantillons, qui ont été envoyés en 2017 au laboratoire Antagène ; 130 échantillons étaient soit des hybrides, soit des loups. Après analyse, 120 échantillons étaient des loups, tous de lignée génétique italienne, deux sont des hybrides de première génération, et huit correspondent à une hybridation plus ancienne ; 92,5 % de ces 130 individus sont donc des loups. Seul 1,5 % de la première génération fait l'objet d'évolutions. Les études du

laboratoire ForGen, réalisées à la demande d'un collectif de particuliers, donnent un nombre d'hybrides nettement plus important ; mais l'ONCFS conteste la méthode retenue, les étapes de prélèvements, la manipulation des échantillons, les marqueurs recherchés... Les uns et les autres devraient se rencontrer, afin de déterminer une méthode commune admise par tous. Une mission, lancée par les deux ministères de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire, permettra d'aboutir à une analyse commune.

Je suis disposé à expérimenter les piégeages, même si nous n'en avons pas encore débattu. Nous devons nous assurer qu'ils ne contreviennent pas à la Convention de Berne et à la directive habitats. Une fois piégés, il faut trouver l'endroit où les loups seront remis en liberté - il n'est pas question de les tuer. Je suis prêt à évoquer ce sujet lors du prochain Groupe national Loup.

Il faut avoir des comités interdépartementaux qui regroupent telle ou telle zone. La semaine prochaine, je réunis les préfètes de la Lozère et de l'Aveyron avec les organisations professionnelles agricoles des deux départements pour travailler sur les fronts de colonisation. Nous devons peut-être organiser une action cohérente et homogène entre les zones de prédation et les fronts de colonisation, puisque les deux sites sont très différents.

En principe, le front de colonisation n'a que peu de loups - sinon ce serait déjà une zone de prédation. Il faut aider les éleveurs à tenir ce front, à travers des tirs de défense simple ou renforcée. S'ils ne suffisent pas, nous devons tout faire pour que le front de colonisation ne devienne pas une colonisation. Nous travaillerons toute l'année en ce sens. En cas de risque de colonisation, c'est-à-dire de plusieurs attaques avec des pertes importantes sur le front de colonisation, je demanderai à l'automne des tirs de prélèvement pour maîtriser la situation.

Je suis impardonnable de ne pas avoir mentionné les fédérations de chasseurs, qui participent à toutes les opérations et ont un rôle extrêmement important aux côtés de l'ONCFS. Plus de 10 000 chasseurs ont été formés pour les tirs de défense simple et renforcée et pour les tirs de prélèvement. Les éleveurs peuvent déléguer leur autorisation de tir à des chasseurs, lorsqu'ils n'ont pas le permis de chasse ou faute de temps.

Nous pourrions travailler avec les fédérations de chasse pour le comptage des 500 loups. C'est extrêmement compliqué. Nous avons un thermomètre, la méthode CMR (capture-marquage-recapture), reconnu par l'Europe, qui figure dans un arrêté-cadre, et qui mesure à partir des faits, comme le nombre de poils retrouvés... Je ne suis pas sûr qu'il mesure la réalité de la fièvre, mais il est validé par Bruxelles. Nous avons fixé le chiffre de 500 loups en France parce que les loups ne respectent ni les frontières départementales, ni nationales. Nous sommes sur un espace alpin global avec l'Italie et la Suisse. Pour que le loup en tant qu'espèce endémique

puisse survivre, il faut 2 500 spécimens regroupés sur un territoire donné. S'il y en a environ 2000 en Italie et en Suisse, nous en avons besoin de 500 en France pour arriver aux 2 500, ce qui nous fera respecter la Convention de Berne. Ce chiffre de 500 a été retenu par le Muséum d'histoire naturelle, à partir des analyses scientifiques. J'attends avec intérêt le prochain comptage à la fin de ce mois, non pas tant pour savoir si l'on en a 380, 440 ou 520 que pour connaître la marge de manœuvre autorisée pour les tirs. Selon les scientifiques, environ 22 % des loups meurent de mort naturelle ou accidentelle. En-dessous de 66 % de préservation, l'espèce disparaît. Nous disposons d'un pourcentage de 10 à 12 % de tirs complémentaires pour que l'espèce survive au-delà de ces tirs de chasse et des accidents naturels ou des maladies. On peut toujours contester ces chiffres, mais ce sont ceux sur lesquels je dois rendre des comptes et faire travailler mes services. S'il y en a d'autres et que les connaissances sont améliorées, je les prendrai.

Vous avez évoqué des études sur le comportement des loups et leur mode de vie et d'habitat. Le PNA prévoit des expérimentations et des recherches pour étudier le mode de vie du loup, son comportement lorsqu'il a été chassé, son impact sur la faune et quelles seraient les solutions pour que son impact sur la faune soit moins prégnant et moins difficile à supporter. Des analyses scientifiques seront menées, de même que des études des conseils généraux de l'agriculture et de l'environnement, pour que nous puissions résoudre le problème.

Il y aurait un acteur de trop entre le loup, les éleveurs et les touristes ? Non, ma tâche est que les trois acteurs puissent coexister. La montagne doit continuer à être pâturée, cela fait partie de l'écosystème et de la biodiversité en montagne. Les loups doivent y être - ils y étaient par le passé - et le touriste doit pouvoir se promener au milieu de paysages préservés, sans se faire attaquer par qui que ce soit. C'est une gageure mais je ne pense pas qu'effaroucher le loup puisse le rendre plus agressif vis-à-vis de l'homme. Il a pu l'être à une certaine époque, aujourd'hui il fonctionne différemment. Des scientifiques ont examiné comment le loup fonctionne dans des villages - on en a vu à Villard-de-Lans - et nous allons lancer d'autres études.

Mme Dominique Estrosi Sassone. - Quand interviendra la mise en œuvre du test dans les Alpes-Maritimes ?

M. Stéphane Bouillon. - Dès cette année.

M. Guillaume Gontard. - Le travail sur les zones test avec les parcs régionaux est-il en cours de discussion ?

M. Stéphane Bouillon. - Le travail avec les parcs naturels régionaux est en cours d'élaboration. J'ai rencontré le président et le directeur général du parc du Mercantour ainsi que la directrice générale du parc de la Vanoise. Nous souhaitons notamment développer le système de brigades de bergers. Nous devons définir leur fonctionnement et leur mode de recrutement.

Comme on ne peut pas tirer sur les loups, cette expérimentation serait très utile.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de vos propos, et notamment de ceux prononcés il y a quelques instants : le pastoralisme contribue à la biodiversité. On oppose trop souvent élevage et environnement. Il est bon de rappeler que le système pastoral contribue au maintien de la biodiversité.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 14 mars 2018

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* :
Mme Justine ROULOT, Conseillère chargée de la biodiversité, de l'eau et de la mer, **M. Paul DELDUC**, Directeur général, **Mme Mireille CELDRAN**, Cheffe du bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvage, **M. Denis FELIX**, Directeur de cabinet adjoint ;

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation* :
Mme Claire LE BIGOT, Conseillère alimentation, santé et environnement, **M. Bruno GODET**, Conseiller, **M. Jean LANOTTE**, Adjoint au chef de bureau du changement climatique et de la biodiversité ;

- *Office national de la chasse et de la faune sauvage* :
M. Olivier THIBAUT, Directeur général, **M. Guillaume ROUSSET**, Directeur de la recherche et de l'expertise ;

- **M. Guillaume SARCEY**, Vétérinaire comportementaliste et membre de l'association Zoo-PSY.

- **M. Bruno LECOMTE**, éleveur.

- **Mme Frédérique GEYMOND**, magistrate.

Mercredi 21 mars 2018

- *Fédération nationale ovine* : **M. Claude FONT**, Secrétaire général adjoint ;

- *Union pour la sauvegarde des activités pastorales et rurales* :
Mme Cathy DAVOINE, Coordinatrice, **M. Pierre-Yves BONNIVARD**, Président, **Mme Jacqueline DUPENLOUP**, Trésorière ;

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* :
M. Patrick BENEZIT, Secrétaire général adjoint, **Mme Théo GNING**, Chargée de mission zones défavorisées, prédateurs, ruralité, aménagement territorial ;

- *Confédération paysanne* : **M. Thomas VERNAY**, Responsable de la commission prédation, **M. Nicolas GIROD**, secrétaire national ;

- *Jeunes Agriculteurs* : **Mme Zoé CLEMENT**, Conseillère Environnement, Territoire et Qualité, **M. Bertrand GERBET**, élu national responsable du dossier « Montagne » ;

- *Coordination Rurale* : **M. Frédéric BIGARD**, Président Haute-Marne.

Mercredi 28 mars 2018

- *Association One Voice* : **Mme Arielle MOREAU**, Avocate consultante ;

- *FERUS* : **M. Bertrand SICARD**, Vice-président délégué ;

- *France nature environnement* : **M. Jean-David ABEL**, Pilote du réseau Biodiversité ;

- *Ligue de protection des oiseaux* : **M. Yves VERHILAC**, Directeur général ;

- *Loup.org* : **M. Thierry PAILLARGUES**, Président fondateur ;

- *WWF* : **M. Jean-Christophe POUPET**, Coordinateur éco-régional en Haute-Savoie ;

- *Association des communes pastorales de la région PACA* : **Mme Denise LEIBOFF**, Présidente, **M. François BALIQUE**, Maire de Le Vernhet, **M. Dominique BODON**, Vice-président pour le Vaucluse.

- *Association des maires ruraux de France* : **Mme Denise LEIBOFF**, Trésorière AMRF 06 ;

- *Association nationale des élus de la montagne* : **M. Hervé BENOIT**, Conseiller, **Mme Marie-Noëlle BATTISTEL**, Présidente, **M. Pierre BRETTEL**, Délégué général ;

- *Fédération des maires de Savoie* : **M. Fabrice PANNEKOUCKE**, Président.